

*DF+GdF netto sicurezza pubblica* del 6,52 per cento, come già evidenziato, l'accertato è sceso dello 0,26 per cento mentre il riscosso del ben il 2,89 per cento.

I risultati di quest'analisi, per il modo necessariamente approssimativo con cui sono state determinate le grandezze da raffrontare, ha, come già premesso, un significato meramente orientativo, ma la loro significatività in termini di variazioni non può essere tuttavia messa in dubbio, trattandosi di comparazioni meramente intertemporali, per le quali sono state utilizzati dati per quanto possibile omogenei.

Quanto alle cause che determinano le variazioni di rapporto nei diversi esercizi, esse sono evidentemente molteplici, includendo o potendo includere le variazioni positive o negative del ciclo economico, le scelte di politica tributaria del Governo e la maggiore o minore efficienza dell'Amministrazione.

## *8.2. La nuova centralità degli apparati amministrativi*

I cambiamenti intervenuti hanno certamente avuto un impatto sulla gestione della politica fiscale e sull'intreccio dei ruoli fra scelte impositive e gestione amministrativa. Al ridimensionamento degli spazi e del grado di coerenza delle prime ha finito per contrapporsi la dilatazione del ruolo dell'apparato amministrativo, posto di fronte a sfide sempre più impegnative e chiamato ad assicurare il conseguimento di obiettivi crescenti. Accade così che le previsioni di maggior gettito fissate annualmente finiscano per identificare essenzialmente la rilevanza degli obiettivi assegnati all'amministrazione (soprattutto Agenzia delle entrate e sistema della riscossione, ma anche la Guardia di finanza).

E' proprio la rilevanza che negli ultimi anni hanno progressivamente assunto le fonti di entrata diverse da quelle basate sull'adempimento spontaneo, e cioè sull'attività gestionale e sulla collaborazione di soggetti esterni all'amministrazione, a rendere sempre più centrale il ruolo dell'apparato amministrativo per rendere fattibile il conseguimento dei risultati di gettito attesi e determinanti per assicurare gli effettivi equilibri del bilancio.

Di qui la criticità che, a seguito degli sviluppi sopra delineati, va sempre più assumendo la valutazione dell'impatto che ciò comporta in termini di effettiva adeguatezza dell'amministrazione sotto i profili, non solo del numero, ma anche e soprattutto della professionalità, dell'integrità e del modello organizzativo. E di qui anche l'importanza che dovrebbero assumere i controlli interni.

Valutazioni sull'adeguatezza delle strutture a far fronte alla sfida della nuova centralità degli apparati amministrativi sono state già di volta in volta formulate nelle altre parti del capitolo con riguardo almeno al Dipartimento delle finanze ed alle Agenzie fiscali. Relativamente a tali centri di responsabilità nel paragrafo che segue – finalizzato ad offrire una

rapida ricognizione dei progressi compiuti, dei punti di forza e delle vecchie e nuove criticità delle componenti dell'Amministrazione finanziaria - ci si limiterà, pertanto, a sommariamente richiamare i rilievi più essenziali. Per gli altri centri di responsabilità l'analisi sarà, invece, più dettagliata, anche per tenere conto delle loro specificità rispetto alle strutture più direttamente dedicate alla gestione della fiscalità.

### 8.3. Progressi compiuti; punti di forza; vecchie e nuove criticità

#### 8.3.1. Il Dipartimento delle finanze

Nel corso del 2009 l'azione del Dipartimento delle finanze è proseguita nel solco della complessiva riorganizzazione delle strutture dipartimentali del Ministero operata con il d.P.R. 30 gennaio 2008, n. 43.

Permangono, pur nel nuovo assetto organizzativo, difficoltà ad identificare compiutamente il ruolo di coordinamento sostanziale che le norme assegnano alla struttura. Da un lato la notevole dimensione organizzativa delle Agenzie fiscali e della Guardia di finanza, dall'altro la naturale tendenza ad accorciare la distanza tra l'indirizzo politico e la gestione operativa della fiscalità, sono elementi che condizionano inevitabilmente il ruolo del Dipartimento sotto questo profilo.

Più definita e consolidata appare l'azione del Dipartimento a supporto dell'azione legislativa del Governo, pur dovendosi rilevare una concentrazione delle capacità di analisi nel momento propositivo ed uno scarso un interesse a verificare *ex post* gli esiti dell'azione normativa. Se ciò è del tutto comprensibile, dato il contesto istituzionale in cui il Dipartimento si trova ad operare, resta tuttavia l'esigenza di dedicare maggiori risorse all'analisi degli effetti, soprattutto in una fase nella quale, come più volte segnalato dalla Corte, il legislatore sembra assegnare rilevanti incrementi dell'entrata a mutamenti di comportamento dei contribuenti indotti dal contenuto di nuove disposizioni. E' importante a giudizio della Corte, che le analisi successive vengano effettuate e rese pubbliche, in una logica di trasparenza e condivisione *super partes* dei temi della fiscalità.

In ordine all'analisi del comportamento dei contribuenti, va segnalato un ritardo nella elaborazione di modelli in grado di cogliere i mutamenti intervenuti sfruttando appieno le potenzialità offerte dal "fisco telematico" e i contenuti informativi del sistema di pagamento centralizzato (modello F24). Si tratta di strumenti che ben possono fornire precisi indicatori di *compliance* per valutare gli effetti di singole disposizioni riguardanti platee più o meno vaste di contribuenti.

### 8.3.2. Le Agenzie fiscali

L'**Agenzia delle entrate** svolge un ruolo centrale nel sistema della fiscalità nazionale, considerato che ad essa è attribuita la gestione di tributi che assicurano più dell'ottanta per cento del gettito tributario complessivo propriamente inteso.

Nel corso del 2009 l'Agenzia ha proseguito nell'azione di gestione della fiscalità e nell'attività di contrasto dell'evasione conseguendo importanti risultati operativi. Nello stesso anno è stata avviata una riorganizzazione delle strutture territoriali, superando il modello dell'ufficio unico, ove coesistevano la gestione della fiscalità con l'attività di accertamento e la gestione del contenzioso. Per effetto della riorganizzazione sono state concentrate in un'unica struttura provinciale le funzioni del controllo e della gestione del contenzioso. Tale riorganizzazione appare sicuramente coerente con la strategia adottata dall'Agenzia negli ultimi anni, volta a massimizzare gli esiti dell'attività di accertamento, concentrandone l'azione sui soggetti più strutturati.

La Corte ha già avuto modo di manifestare le sue perplessità sulla costituzione delle direzioni provinciali delle entrate in un momento in cui proprio la dimensione provinciale sembra spesso inadeguata a corrispondere alle esigenze socio-economiche del territorio. Ed è stato anche osservato come appaia in controtendenza con le esigenze di accentuato federalismo il conseguente indebolimento del ruolo di coordinamento e di indirizzo da parte delle strutture regionali. Ci sono, in ogni caso, da paventare i contraccolpi suscitati da una riorganizzazione che inevitabilmente rischia di introdurre elementi di incertezza in un assetto che sembrava aver trovato una sua oggettiva e consolidata funzionalità e che individuava nella funzione di servizio al contribuente una missione di analogo rilievo a quella del controllo.

Poco convincente appare, poi, il modello se si guarda ad obiettivi di medio-lungo periodo, nei quali diverrà essenziale, per l'effettivo successo della lotta all'evasione, sviluppare modelli relazionali volti ad accrescere la *compliance* delle attività indipendenti, oggi gravemente deficitaria. Ancora, perplessità suscita il modello provinciale in quelle realtà ove la dimensione è venuta ad assumere proporzioni ipertrofiche, tanto da aver richiesto, come è accaduto nei principali capoluoghi, la frammentazione in più direzioni provinciali. E' noto, infatti, come superate determinate dimensioni, un'unità organizzativa rischi di divenire difficilmente coordinabile.

Senz'altro positiva appare, viceversa, la concentrazione in un'unica struttura provinciale delle attività relative al contenzioso tributario, tenuto conto dell'indubbia elevata specializzazione processuale che le stesse richiedono, ma senza tuttavia sottovalutare l'importanza che il più delle volte ha la difesa in punto di fatto.

Sul piano delle strategie, si è già detto come positivi risultati siano stati conseguiti nell'attività di controllo e, segnatamente, nell'attività antielusiva posta in essere dai soggetti di più rilevanti dimensioni e nell'azione antifrode, ove sono stati massimizzati i risultati di una significativa crescita professionale e tecnologica dell'apparato e in una maggiore consapevolezza dei temi dell'evasione fiscale internazionale.

Meno significativi sembrano essere i risultati, come si è già accennato, sul fronte dei fenomeni evasivi numericamente più diffusi, nei quali l'azione dell'amministrazione non è apparsa, finora, in grado di conseguire apprezzabili mutamenti nei comportamenti soggettivi.

Tutto ciò, evidentemente, non è riferibile a carenze intrinseche nell'azione amministrativa, quanto alla mancanza di strumenti gestionali della fiscalità in grado di indurre maggiore coerenza nei contribuenti. Ci si intende riferire in primo luogo agli strumenti di tracciamento delle operazioni economiche, sui quali va ora registrata una convergenza, sia pure parziale, con strategie già adottate in precedenza e poi abbandonate per asseriti motivi di semplificazione. E ancora il riferimento è alla necessità di un ruolo maggiormente attivo dell'amministrazione nel momento dell'adempimento, ruolo che oggi appare sostanzialmente limitato alla messa a punto degli strumenti generali (modelli di dichiarazione, circolari interpretative, procedure informatiche), senza alcuna interlocuzione diretta con il contribuente nel momento in cui adempie all'obbligo dichiarativo ed al relativo versamento d'imposta.

Più in generale, a giudizio della Corte, occorrerebbe attentamente riflettere sulla effettiva validità di un modello strategico che, nato ormai quasi quarant'anni fa nel mito delle scritture contabili e di sanzioni distruttive, si trova oggi ad operare con frequenze numeriche non dissimili e con un sistema sanzionatorio fortemente indebolito.

Né, d'altro canto, gli studi di settore, che pure possono rappresentare uno strumento importante per la crescita della *compliance*, sembrano finora aver potuto dispiegare tutte le loro effettive potenzialità, l'insufficiente controllo dell'attendibilità delle informazioni poste a base della ricostruzione del volume d'affari, operata unilateralmente dallo stesso contribuente mediante la procedura Gerico.

L'attività dell'**Agenzia delle dogane** è in parte complementare con quella dell'Agenzia delle entrate in materia di fiscalità internazionale in generale e di fiscalità europea in particolare. In questa luce appaiono particolarmente opportune le nuove forme di coordinamento operativo con l'Agenzia delle entrate e la Guardia di finanza soprattutto in tema di contrasto alle frodi dell'Iva intracomunitaria.

Il ruolo prevalentemente strumentale ed operativo che le è stato assegnato nella gestione della fiscalità ha probabilmente favorito la stabilità degli assetti organizzativi e dirigenziali

dell’Agenzia delle dogane, che, a sua volta, ha reso possibile l’impostazione e l’attivazione di programmi di innovazione gestionale anche a medio - lungo termine.

Volendo dare sommariamente conto dell’attuale ruolo dell’Agenzia, va rilevato che, con il Codice Doganale Comunitario “modernizzato”, alla tradizionale missione istituzionale di natura tributaria e fiscale è stata affiancata una nuova “funzione di guida nella catena logistica e di catalizzatore della competitività dei Paesi e delle società”. In questo contesto sono stati realizzati interventi in tre specifiche aree tematiche:

- *prevenzione e contrasto all’evasione tributaria ed agli illeciti extratributari.* L’Agenzia ha organizzato i propri dispositivi di verifica e controllo in linea non solo con i criteri dell’Atto di indirizzo del MEF, ma anche con le indicazioni strategiche concordate a livello comunitario. Sono stati privilegiati i controlli sostanziali per intercettare le frodi allo sdoganamento, sulla base dell’analisi dei rischi e delle selezioni mirate delle operazioni; sono stati coinvolti gli Uffici territoriali il cui personale è stato dedicato per almeno il 40 per cento alle suddette attività di controllo, e si è cooperato anche con la Procura Nazionale Antimafia nonché con i Servizi dell’UE e con gli Uffici doganali degli altri Stati membri e di Paesi terzi. Nel 2009 sono stati realizzati circa 2 milioni di controlli ed i *Maggiori diritti accertati* sono ammontati a 1,1 miliardi mentre i *Maggiori diritti riscossi dogane e accise* sono ammontati a 294 milioni. In termini di contenzioso tributario, il grado di soccombenza dell’Agenzia è stato pari al 15 per cento per i giudizi innanzi alle CTP ed al 52 per cento per le CTR. Infine, in relazione alla collaborazione con gli altri Stati membri per il contrasto delle false fatturazioni, insieme all’Agenzia delle entrate ed alla Guardia di finanza è stata costituita la *cabina di regia* di cui alla legge n. 133/2008, con lo scopo di incrementare la collaborazione tra i tre organismi e coordinare le azioni di prevenzione e contrasto ai fenomeni evasivi e fraudolenti in materia di Iva sia nazionale che comunitaria.
- *Semplificazione amministrativa e riduzione dell’onerosità degli adempimenti per gli utenti.* E’ proseguito il processo di razionalizzazione delle procedure e di digitalizzazione dei documenti, anche attraverso l’attuazione dello “sportello unico doganale”. Questa strategia è da porre in relazione alla fruibilità del ruolo delle Dogane comunitarie, a seguito della realizzazione del mercato interno, con la conseguente possibilità, per gli operatori nazionali, di effettuare importazioni ed esportazioni indifferentemente presso qualsiasi dogana dei 27 Stati membri.
- *Processi di ottimizzazione della funzione organizzativa e di supporto alla missione istituzionale dell’Agenzia.* L’Amministrazione riferisce che è stata posta particolare attenzione alla crescita professionale del personale, nonché alla razionalizzazione degli

spazi in uso agli uffici ed alla valorizzazione delle applicazioni del patrimonio informatico ed al potenziamento dei laboratori chimici. Inoltre, con riguardo alla riduzione degli assetti organizzativi prevista dalla legge n. 133/2008, è stata prevista una diminuzione degli Uffici dirigenziali, una rideterminazione delle dotazioni organiche del personale e la ristrutturazione delle 14 Direzioni regionali esistenti in 10 Direzioni regionali e interregionali.

Dopo un periodo abbastanza lungo, che è coinciso con il tentativo di trasferire il Catasto ai comuni e durante il quale è rimasta sostanzialmente svincolata dalle responsabilità di gestione della fiscalità, l'**Agenzia del territorio**, con il crescere dell'interesse e delle iniziative per il contrasto all'evasione immobiliare, è stata spinta ad assumere un ruolo di grande peso nell'attuazione delle politiche anti evasione – di fatto, prima ancora che di diritto.

Con la nascita dell'Anagrafe immobiliare, sancita dall'art. 19 del DL n. 78/2010, si realizza l'allineamento tra le banche dati del Catasto e quelle della pubblicità immobiliare. Con l'Anagrafe, che sarà messa a disposizione anche dei comuni, saranno possibili visure con valenza fiscale, oltre che civilistica.

Cambia, poi, e radicalmente, la prospettiva del passaggio del Catasto ai comuni, sorretta, da ultimo, soprattutto dal dPCM 14 giugno 2007, ma che non si è, in realtà, mai concretizzata, per le difficoltà incontrate sulla questione della partecipazione dei comuni all'attribuzione delle rendite. In verità, però, il disegno era apparso da subito di problematica attuazione, per i costi elevati e per le difficoltà tecniche di distribuire fra una miriade di enti funzioni e personale da sempre gestiti in modo centralizzato.

In altri termini, si è dovuto constatare che un "federalismo catastale" non è un'opzione percorribile, ma vanno ricercate forme di collaborazione/partnership fra Agenzia e comuni.

Con la "contro-riforma" del DL n. 78/2010, l'Agenzia riacquista od acquista ex novo tutte le funzioni in materia immobiliare: dai rilievi topografici al controllo della qualità delle informazioni catastali, alla gestione delle banche dati, dell'infrastruttura tecnologica per il MUD (modello unico digitale per l'edilizia) e dell'Anagrafe tributaria, alla vigilanza sulla fase di registrazione/accettazione degli atti (l'unica che sarà svolta in forma partecipata con i comuni).

Ciò, tuttavia, non può giustificare la deriva verso un nuovo centralismo: per assicurare una gestione corretta ed efficace della fiscalità immobiliare il coinvolgimento dei comuni è irrinunciabile. L'Agenzia del territorio dovrà, poi, vincere la sfida di sapersi attrezzare, sul piano organizzativo e delle professionalità, per svolgere al meglio le funzioni che le vengono attribuite e per effettivamente contribuire al raggiungimento degli obiettivi di gettito del

contrasto all'evasione, che costituiscono una componente essenziale e non secondaria della politica di bilancio.

Diverso, naturalmente, il ruolo dell'**Agenzia del demanio**, chiamata a gestire secondo criteri produttivistici gli immobili dello Stato, razionalizzandone anche l'uso a fini di risparmio di spesa, dopo averne assicurato, con i censimenti effettuati negli ultimi anni, una migliore conoscenza.

Anche dopo il trasferimento delle funzioni amministrative ai comuni, l'Agenzia continua ad essere responsabile, sulla base della convenzione di servizio stipulata con il Ministero dell'economia e delle finanze, della cura e della tutela delle ragioni dominicali delle aree del demanio marittimo e del controllo degli introiti dei canoni accertati e riscossi e per i quali i risultati appaiono tutt'altro che soddisfacenti.

### 8.3.3. Il Dipartimento del tesoro

Le entrate gestite dal Dipartimento del tesoro ammontano a 30.963,5 milioni (versamenti totali) distribuiti tra il titolo II (92,6 per cento per 28.663,6 milioni) e il titolo III (7,4 per cento per 2.300 milioni)<sup>56</sup>.

Nell'ambito delle entrate extra tributarie nello stato di previsione ben duecento capitoli sono intestati al Dipartimento, ma per sessantotto di essi i dati di consuntivo sono pari a zero; 22.371 milioni (il 78,5 per cento)<sup>57</sup>, tuttavia, sono concentrati in soli sei capitoli<sup>58</sup> tra i quali si evidenzia il capitolo 2368 concernente le entrate eventuali e diverse del Ministero dell'economia e delle finanze di cui si è detto nel punto 2.6.5.

A fronte del quadro descritto, le informazioni pervenute da parte del Dipartimento del tesoro, a seguito di richiesta istruttoria formulata per l'analisi del rendiconto in esame, riguardano esclusivamente l'attività di prevenzione e sanzionatoria nella materia antiriciclaggio

<sup>56</sup> I versamenti totali di titolo II rappresentano il 72,4 per cento di tutte le entrate extratributarie e quelli del titolo III l'88,15 per cento del totale del titolo.

<sup>57</sup> Il 72,2 per cento del totale delle entrate gestite dal Dipartimento del tesoro.

<sup>58</sup> Cap. 3340 - versamento, da parte delle regioni a statuto ordinario, del maggior gettito a titolo di Irap e addizionale regionale Irpef, cap. 3331 - versamenti corrispondenti alle risorse accertate sul fondo per l'erogazione ai lavoratori dipendenti del settore privato dei trattamenti di fine rapporto di cui all'articolo 2120 del Codice civile, cap. 2368 - entrate eventuali e diverse del Ministero dell'economia e delle finanze già di pertinenza del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, cap. 3240 - somme dovute dalla banca d'Italia a titolo di eccedenza del rendimento di tutte le attività nei confronti del tesoro e a titolo di remunerazione del saldo relativo al conto "disponibilità del tesoro per il servizio di tesoreria", nonché introiti relativi ad eventuali interventi sulla gestione del debito, cap. 3342 - somme da introitare per il finanziamento dell'assistenza sanitaria e cap. 2970 - dividendi dovuti dalle società per azioni derivate dalla trasformazione degli enti pubblici nonché utili da versare da parte degli enti pubblici in base a disposizioni normative o statutarie.

e valutaria che vede interessati tre capitoli<sup>59</sup> collocati nell'UPB. 2.1.5.1 (Multe, ammende, sanzioni) per i quali si rilevano, nel 2009, importi di versamenti totali pari a soli 19,2 milioni che rappresentano lo 0,07 per cento del totale delle entrate extra tributarie gestite dal Dipartimento e lo 0,86 per cento dell'intera UPB. (di cui si è detto al precedente 2.6.6).

Il Dipartimento ha fatto presente che, per quanto riguarda l'attività di prevenzione, elabora le politiche e gli indirizzi generali, predisponendo le modifiche normative e monitorando il rispetto delle leggi antiriciclaggio. In ambito internazionale, partecipa al Gruppo di azione finanziaria contro il riciclaggio di capitali (GAFI), organismo intergovernativo con il compito di concepire e promuovere strategie che rendano possibile la prevenzione, la scoperta e la repressione del riciclaggio di capitali mediante l'adozione di appropriate misure da parte di tutti i Paesi. Sempre in ambito internazionale, il Direttore Generale del Tesoro presiede il CSF (Comitato di sicurezza finanziaria)<sup>60</sup>, organismo con il compito di monitorare il funzionamento del sistema di prevenzione e di sanzioni del finanziamento del terrorismo<sup>61</sup>.

Il rispetto della normativa antiriciclaggio è garantito da un sistema di sanzioni amministrative pecuniarie ben definito dai decreti legislativi 21 novembre 2007, n. 231 e 22 giugno 2007, n. 109 e disciplinato dalla legge n. 689/1981,. Le violazioni della normativa antiriciclaggio sono segnalate e/o contestate dagli organi di vigilanza e controllo (fra questi Guardia di finanza, istituti bancari, Poste italiane S.p.A., organi della P.A.); il procedimento prosegue all'interno del Dipartimento con un'articolata serie di atti (contestazioni, attività istruttorie, pareri della Commissione consultiva per le infrazioni valutarie ed antiriciclaggio) e si conclude con una fase sanzionatoria alla quale può eventualmente seguire una fase del contenzioso e una fase di esecuzione forzata.

In materia di antiriciclaggio, le entrate extratributarie riguardano il pagamento delle oblazioni - sanzioni in forma ridotta, pari al 2 per cento della violazione - (capp. 3326 e 2386)

<sup>59</sup> Cap. 2351 - *pene pecuniarie inflitte per infrazioni valutarie*, cap. 2386 - *pene pecuniarie inflitte per infrazioni alle norme dettate in materia di antiriciclaggio* e cap. 3326 - *versamenti a titolo di oblazione in materia di antiriciclaggio*.

<sup>60</sup> Il CSF è composto da rappresentanti del Ministero affari esteri, del Ministero dell'interno, del Ministero della giustizia, della Banca d'Italia, dell'Ufficio Italiano dei Cambi, della CONSOB, della Guardia di finanza, della Direzione Investigativa Antimafia, dell'Arma dei Carabinieri e della Direzione Nazionale Antimafia

<sup>61</sup> Predisponde, inoltre, le modifiche normative e monitora il rispetto delle normative in materia di:

- omessa dichiarazione della circolazione dei capitali pari o superiori ad euro 10.000,00 da e verso l'estero;
- violazione degli embarghi nei confronti degli stati sottoposti a sanzioni economiche;
- violazione delle misure repressive e di contrasto del finanziamento al terrorismo internazionale;
- omessa dichiarazione, da e verso l'estero, del trasferimento di oro ed il commercio di oro di importo pari o superiori ad euro 12.500,00.

Presiede, infine, i tavoli di lavoro con gli organismi coinvolti nella materia (Guardia di finanza, Agenzia delle dogane, Equitalia S.p.A., Equitalia Giustizia).

ed hanno rappresentato, nel 2009, circa l'84 per cento degli importi gestiti in materia (16 milioni)<sup>62</sup>.

Per quanto riguarda l'attività sanzionatoria, anche nella materia valutaria, il procedimento, disciplinato dal decreto legislativo 19 novembre 2008, n. 195 e dalla legge 24 novembre 1981, n. 689, nasce a seguito di contestazioni degli organi di vigilanza (per tutte la Guardia di finanza), ed è articolato e dà luogo ad una sanzione amministrativa pecuniaria, alla quale possono seguire le fasi eventuali del contenzioso e dell'esecuzione forzata.

Con la recente riforma del 2008 (d.lgs 19 novembre 2008, n. 195) è stata introdotta l'oblazione immediata (pagamento in forma ridotta della sanzione amministrativa pecuniaria, pari al 5 per cento del valore eccedente la soglia prevista dalla norma) al momento della contestazione dell'illecito valutario e l'estinzione dell'illecito stesso (cap. 2351)<sup>63</sup>. Dati non ancora ufficiali mostrano che hanno aderito all'oblazione immediata (a regime solo dalla seconda metà del 2009) circa il 90 per cento dei verbalizzati.

Ancorché limitata ad una sola componente del complesso delle gestioni di entrata intestate al Dipartimento tesoro, va positivamente registrato e segnalato l'approccio in qualche modo esemplare con il quale avviene ed è stata rendicontata la gestione delle entrate connesse all'attività di prevenzione e sanzionatoria nella materia antiriciclaggio e valutaria.

#### 8.3.4. L'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato

I proventi delle attività di gioco, che in passato risentivano dell'incertezza e dell'aleatorietà derivanti dal legame con specifiche scelte di consumo dei contribuenti, hanno finito per assumere connotati di continuità e strutturalità, a seguito dell'applicazione di logiche e metodologie gestionali di tipo industriale.

L'incremento della raccolta e delle relative entrate erariali dei giochi è, per larga parte, il risultato del progressivo recupero di quote di gioco illegale ed irregolare, sottratte alla criminalità organizzata ed agli operatori telematici non autorizzati a raccogliere gioco in Italia. L'azione dell'AAMS, nella sua veste di regolatore del gioco pubblico, è quindi valsa a determinare un positivo e rilevante spostamento della domanda dal mercato del gioco illegale (ed irregolare) a quello legale, dando così un contributo significativo anche alla lotta alla criminalità organizzata ed assicurando un adeguato livello di protezione per i consumatori. In

<sup>62</sup> I pagamenti delle oblazioni e delle sanzioni avvengono, di norma, con bonifico bancario o con conto corrente postale su due conti correnti dedicati di Poste italiane S.p.A., intestati alla Tesoreria centrale dello Stato e gestiti, limitatamente ai versamenti sui capitoli, dalla Direzione V del DT. Una parte delle riscossioni è frutto di riversamento diretto degli agenti della riscossione nell'ipotesi di esecuzione forzata per mancato pagamento delle sanzioni.

<sup>63</sup> Nel 2009 è stato creato un nuovo capitolo (cap. 2389) per gestire separatamente, anche ai fini statistici, il pagamento delle oblazioni valutarie per il quale, tuttavia non sono ancora ultimate le procedure di attivazione del conto corrente postale di Tesoreria.

particolare, sono stati, fra l'altro, inibiti ben 1.888 siti internet che offrivano gioco illecito o illegale.

Le entrate erariali da giochi avevano visto nel 2004 raddoppiare il loro valore assoluto (da 3,5 a 7,3 miliardi), in corrispondenza di una forte crescita della raccolta lorda (da 15,1 a 24,8 miliardi), ma anche della circostanza dell'eccezionale andamento del gioco del lotto che – caso unico nella storia - in quell'anno aveva fatto registrare una raccolta di oltre 11 miliardi, rispetto ad una media, ante e post, tra i 6,5 e i 7,5 miliardi e un'entrata per utile di 4,9 miliardi, a seguito del record di ritardo del numero 53 sulla ruota di Venezia. Negli anni successivi si è assistito, prima, ad un assestamento dei proventi netti su un livello più contenuto (meno di 6,2 miliardi nel 2005), e, poi, ad una ripresa ed alla ininterrotta continuazione della crescita fino agli 8,8 miliardi del 2009.

I risultati in termini di entrate erariali sono stati resi possibili da un'ancora più sostenuta crescita della raccolta, che nel 2009 ha raggiunto un livello superiore di oltre 3,5 volte (54,4 miliardi) a quello del 2003: nel periodo 2003-2009 le entrate erariali da giochi sono aumentate del 154 per cento circa, a fronte di una crescita della raccolta del 260 per cento.

La percentuale dell'utile erariale rispetto alla raccolta dei giochi si è, però, andata progressivamente riducendo - dal 30,3 per cento del 2000 al 22,9 per cento del 2003 ed al 16,2 per cento del 2009 - a parte la discontinuità da registrarsi per il 2004 (29,4 per cento), per la ragione prima illustrata. Risulta così evidente la tendenza ad una progressiva diminuzione della resa media dei giochi in termini di utili netti per l'erario, con il corrispondente aumento della quota delle spese per vincite corrisposte e per spese di gestione. E' una tendenza che merita sicuramente ulteriori approfondimenti, ma che in larga parte si spiega alla luce della spinta ad accrescere il volume delle entrate nette da giochi come alternativa all'aumento della pressione impositiva, facendo affidamento, anche in materia di giochi, su logiche e metodologie gestionali di tipo industriale: dagli sforzi per interpretare la domanda di gioco, alle segmentazioni del mercato ed all'arricchimento ed al sistematico rinnovo del portafoglio prodotti, alla distribuzione dell'offerta sul territorio attraverso l'impiego dell'istituto delle concessioni, affidate a seguito di procedure di gara ad evidenza pubblica di rango comunitario (nel 2009 è stata effettuata<sup>64</sup> la procedura di selezione per l'affidamento in concessione dell'esercizio di giochi pubblici su base ippica).

In particolare, l'analisi dell'evoluzione del "portafoglio prodotti" evidenzia la capacità dimostrata nel corso dell'ultimo decennio di più che compensare con quelli di nuovi giochi i minori apporti dei giochi tradizionali. Alla perdita di peso delle lotterie tradizionali, dei giochi a

<sup>64</sup> Ai sensi dell'art. 1-bis del Dl 149/2008, convertito dalla legge n. 184/2008, come modificato dall'art. 2, commi 49 e 50, della legge n. 203/2008.

base sportiva ed a base ippica e più recentemente del lotto, si contrappone, infatti, la rapida crescita dell'incidenza sul totale delle entrate erariali delle lotterie istantanee, del superenalotto e degli apparecchi (questi ultimi passati dal 7 per cento nel 2004 al 35,8 per cento nel 2009).

Per quanto riguarda i costi dell'affidamento dei giochi in concessione, secondo quanto riferito dall'Amministrazione, nel 2009, a fronte di un complessivo ammontare di 8,8 milioni di entrate erariali – al netto degli ulteriori 596 milioni provenienti dall'espletamento delle procedure di selezione per l'affidamento in concessione dell'esercizio dei giochi pubblici – gli aggi ammontano a quasi 7 miliardi, di cui circa 3 miliardi per i soli apparecchi. Si tratta, come si vede, di un rapporto costi/benefici che appare elevato e che potrà essere approfondito attraverso l'apposita indagine programmata dalla Sezione centrale di controllo sulla gestione.

Il quadro che emerge dalla sommaria analisi svolta è in ogni caso quello di una fonte di entrata sostanzialmente affidabile, che sembra aver perduto la sua tradizionale connotazione di aleatorietà, per acquistarne una di tendenza ad una progressiva e stabile crescita, oltre che a costituire, come si è detto, un efficace argine alle attività criminali da sempre ampiamente presenti nel settore.

Si può, quindi, ritenere che abbia sostanzialmente corrisposto allo scopo il nuovo modello gestionale, basato sul ricorso a concessionari privati, scelti con procedure competitive e “governati” da una struttura amministrativa – l'AAMS – che, rinunciando alla gestione diretta delle attività di gioco, si può concentrare sulla pianificazione strategica, sul monitoraggio e controllo e sulla verifica dei risultati. In questa ottica si giustifica anche la prevista evoluzione verso il modello dell'Agenzia fiscale.

Un ruolo particolarmente delicato spetta all'Azienda autonoma oggi ed all'Agenzia domani per quanto riguarda l'attenzione da prestare, non solo al limite tecnico-economico dei proventi dei giochi, ma anche al limite etico da non superare: lo Stato non può, per accrescere le entrate, sollecitare la propensione al gioco al di là di quella oggettivamente esistente e che si evidenzia, in caso di carenza di alternative legali, con il ricorso ai giochi illegali e clandestini.

#### 8.3.5. Le società strumentali

Dopo avere tempo fa deciso di avvalersi come partner tecnologico per l'informatizzazione di **SOGEL**, una società per azioni allora appartenente al sistema delle partecipazioni statali, il MEF ha deciso qualche anno fa di assumerne il controllo totalitario, di fatto pubblicizzandola. Con la conseguente pubblicizzazione di tutto il personale dipendente, rinunciando a quello che poteva essere un modello ben più efficiente, basato sul ricorso al mercato competitivo per l'acquisto delle prestazioni, ma riservando all'Amministrazione funzioni di pianificazione strategica, oltre che di regolazione, monitoraggio e controllo.

A dare maggiore certezza e di continuità all'andamento delle entrate un contributo rilevante è venuto dall'accresciuta efficienza della riscossione assicurata dalla nuova società pubblica di riscossione (Riscossione S.p.A., che ha poi mutato il nome in **Equitalia S.p.A.** che ha assunto il controllo di tutte le società concessionarie della riscossione dei tributi.

La funzione della riscossione a mezzo ruoli e coattiva, che in passato rappresentava la strozzatura dell'attività di accertamento e controllo e che finiva per drasticamente ridimensionare l'impatto di ogni sforzo nel contrasto all'evasione, ha subito un forte rilancio a partire dalla fine del 2006, proprio a seguito del passaggio alla gestione pubblica: alla tradizionale incertezza degli esiti ed alla sostanziale deresponsabilizzazione nel conseguire gli obiettivi di gettito è progressivamente subentrata la programmazione (e la capacità di conseguire) precisi obiettivi. Un'indicazione sintetica degli effetti di tale trasformazione è fornita dal volume della riscossione a mezzo ruoli che, in tre anni, è cresciuta di oltre il 50 per cento, passando dai 5 miliardi del 2006 (3,7 nel 2005) ai 7,6 del 2009.

Il carico, al netto di sgravi e sospensioni, è, da parte sua, balzato da 38 miliardi nel 2005 a 52,2 nel 2006, restando al di sopra dei 50 miliardi nel biennio successivo e facendo registrare un ulteriore balzo a 63,2 miliardi nel 2009. Il tasso di riscossione, che nel 2006 aveva subito un calo dal 3,07 per cento al 2,85 per cento, proprio in ragione della rilevante lievitazione del carico netto, è poi tornato a crescere, prima al 2,92 per cento nel 2007 e poi al 3,29 per cento nel 2008. Nel 2009 si è tuttavia dovuto constatare un nuovo ridimensionamento, a 3,04 per cento, peraltro più che spiegabile con l'eccezionale crescita del carico netto (da 50,5 a 63,2 miliardi, pari al +25 per cento).

Il tasso di riscossione totale, da parte sua, tende ad assestarsi intorno al 20 per cento, come si può rilevare dai rapporti che fanno ad oggi registrare i carichi dei primi anni 2000 (19,3 per cento per il carico 2000 e 19,1 per cento per quello del 2001). E ciò, a fronte di un 10 per cento circa risultante da precedenti indagini della Corte, relative agli accertamenti emessi dall'Agenzia delle entrate in specifici anni. A tal proposito va, tuttavia, tenuto presente che le riscossioni rendicontate da Equitalia comprendono anche la riscossione fisiologica (es. TARSU di molti comuni) e molte quote che non sono di vera evasione (una parte dei ruoli 36bis e 36-ter derivano da errori). I ruoli dell'Amministrazione finanziaria centrale (Agenzie) si dovrebbero, infatti, aggirare sul 35-40 per cento del totale. Per il resto si dovrebbe essenzialmente trattare di Inps e di enti locali.

Si tratta di risultati che sembrano testimoniare una ben maggiore efficienza rispetto al precedente sistema dei concessionari e che, in ogni caso, riflettono anche le nuove possibilità di azione offerte da significative modifiche normative e da un loro intenso e diffuso utilizzo. E' il

caso, in particolare, dell'estensione delle misure cautelari (DL n. 185/2008 e DL n. 78/2009) ai processi verbali di constatazione e agli inviti al contraddittorio e con riferimento non alle sole sanzioni, ma all'intera pretesa tributaria; ma anche:

- della possibilità di acquisire informazioni di natura finanziaria finalizzate all'iscrizione d'ipoteca e al sequestro conservativo;
- della validità, anche per Equitalia, delle ipoteche e dei sequestri conservativi ottenuti dall'Agenzia delle entrate.

Ciò ha fatto lievitare il numero delle iscrizioni di ipoteche (circa 160 mila nel 2009) e le formalità che hanno consentito di intensificare le procedure coattive (nel solo 2009, i solleciti di pagamento e i preavvisi di fermo auto sono stati 4,1 milioni). In controtendenza potrà tuttavia operare la previsione, introdotta in sede di conversione al DL n. 40/2010 dopo che le Sezioni Unite della Cassazione avevano già concluso in tal senso<sup>65</sup>, secondo la quale l'agente della riscossione non potrà più iscrivere ipoteca se l'importo del credito per il quale si procede è complessivamente inferiore a 8 mila euro.

In ogni caso, la disponibilità di questi dati testimonia l'accresciuta possibilità di monitoraggio, analisi e controllo dell'attività di riscossione, anche come effetto del processo in corso per la realizzazione di un nuovo sistema informativo unitario, superando parcellizzazioni, disomogeneità ed opacità ereditate dal vecchio sistema dei concessionari.

Superata la fase in cui si è potuto beneficiare delle ricadute dei guadagni di efficacia e di efficienza consentiti dal superamento del tutto irrazionale precedente sistema, diventa tuttavia più difficile per il futuro fare affidamento su ulteriori significativi risultati in termini di maggior gettito, mentre l'attribuzione di esecutività all'atto di accertamento disposta dal DL n. 78/2010 crea il presupposto per un nuovo assetto dei rapporti fra Equitalia S.p.A. ed Agenzia delle entrate.

In termini più immediati, Equitalia si trova ancora, fra l'altro, a dover affrontare – come si è visto - la soluzione del problema della riscossione delle rate del condono non versate, ora ammontanti, al netto degli sgravi e del carico già riscosso, a circa 5,4 miliardi.

Così come si trova anche a dover gestire il seguito di una nuova sorta di condono-amnistia – dalla quale ci attende un gettito di 50 milioni già nel 2010 - disposta dagli articoli da 2-septies a 2-undecies del DL n. 40 del 25 marzo 2010, convertito con la legge 22 maggio 2010, n. 73, a favore dei vecchi concessionari della riscossione per i quali era rimasta tuttora irrisolta la questione della definizione dei giudizi in applicazione della precedente sanatoria introdotta dall'art. 1 della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (legge finanziaria per il 2005) e che aveva fruttato versamenti per 180 milioni.

<sup>65</sup> Sentenza n. 4077 del 22 febbraio 2010.

Oltre a dover curare, d'intesa con l'Agenzia delle entrate, la predisposizione del decreto con il quale il MEF dovrà definire la percentuale delle somme da versare in base alla sentenza impugnata o impugnabile o all'ultimo atto amministrativo o all'invito a dedurre o all'atto di citazione, Equitalia dovrà verificare che i ruoli oggetto delle dichiarazioni di inesigibilità non contengano tributi esclusi dalla previsione agevolativa, che le somme siano state correttamente quantificate e che le operazioni di versamento dell'importo agevolato siano state regolari.

Ad una società per azioni a controllo interamente pubblico – **So.Se. S.p.A.** è stata affidata l'elaborazione degli studi di settore, che rappresentano ormai, come si è prima visto, un irrinunciabile strumento di accertamento nei confronti di una folta platea di contribuenti per i quali l'Amministrazione finanziaria non si può avvalere della collaborazione di sostituti d'imposta e la cui applicazione ha indotto ad un trend di crescente adeguamento spontaneo in dichiarazione, con l'effetto dell'emersione spontanea di nuove basi imponibili.

Ancorché significativi, i risultati ottenuti sono sicuramente inferiori a quelli potenziali, soprattutto per l'insufficiente controllo dei dati utilizzati e che sono forniti dagli stessi contribuenti. Il numero – già limitato – di tali controlli è nel 2009 ulteriormente diminuito, anche perché, comprensibilmente, l'Amministrazione sceglie di privilegiare i controlli mirati nei confronti dei contribuenti ritenuti maggiormente a rischio di evasione.

L'indubbia efficacia, sia pure finora insufficientemente valorizzata, degli studi di settore nel favorire l'emersione spontanea di materia imponibile è da ricollegarsi anche al metodo – proprio della SOSE – di ricercare l'intesa tecnica con gli esperti dei settori sulle analisi da svolgere e sulle metodologie da impiegare. Sicché i risultati ai quali si perviene sono difficilmente contestabili e non possono che essere condivisi, assicurando la necessaria gradualità nella spinta all'emersione.

In considerazione della sua efficacia, l'approccio della SOSE, se non anche la sua stessa attività, potrebbe essere seguito anche per l'applicazione del nuovo redditometro e per l'attuazione del federalismo fiscale, in particolare per quanto riguarda la determinazione dei costi standard.

### 8.3.6. La Scuola Superiore di Economia e Finanza

La relazione conclusiva dell'indagine svolta dalla Corte ed approvata il 4 marzo 2008 aveva evidenziato come la gestione della Scuola, pur continuando ad assicurare, anche quantitativamente ampliandola, la tradizionale attività formativa, si era progressivamente allargata ad altri compiti, tendendo, in particolare, a svolgere improprie funzioni di diretta

collaborazione con il Ministro ed acquisendo, in modo scarsamente ponderato, partecipazioni destinate ad essere presto dismesse<sup>66</sup>.

Il rendiconto fatto pervenire dalla Scuola per il 2009 conferma che il processo di riorganizzazione e di ri-orientamento strategico è stato completato e che la Scuola appare ora effettivamente in grado di corrispondere in modo compiuto alle esigenze formative del personale dell'Amministrazione economico-finanziaria.

Importante è anche l'attenzione a suo tempo raccomandata dalla Corte – oggi riservata alla verifica della qualità e dell'impatto della formazione erogata, attraverso l'utilizzo di appositi indicatori e l'elaborazione di specifici manuali.

La progettazione di un'offerta formativa di elevata qualità ed adeguata alle esigenze dei committenti è assicurata dall'articolazione in quattro dipartimenti didattici, di cui due (Scienze economiche e Scienze tributarie) dedicati alle competenze di missione dell'Amministrazione e due (Scienze aziendali e Scienze giuridiche) dedicati a competenze di tipo trasversale.

A ciò si aggiungono il ruolo che è stato affidato alla Scuola nelle procedure di reclutamento e di formazione del personale – dirigenziale e non – del MEF e una intensa attività seminariale, finalizzata a costituire una sede di discussione e riflessione di elevato contenuto tecnico-scientifico su temi e problematiche di particolare rilevanza ed attualità, inerenti ai settori di intervento dell'Amministrazione.

### 8.7. *La Guardia di finanza*

La lotta all'evasione fiscale costituisce l'obiettivo strategico prioritario per la Guardia di Finanza, perseguito attraverso il contrasto ai fenomeni più rilevanti, fra cui rientrano principalmente l'economia sommersa, le frodi e l'evasione internazionale. A questo si aggiunge l'attività di contrasto al contrabbando di tabacchi lavorati esteri, alla contraffazione ed alla pirateria, oltre che di tutela del "Made in Italy".

I profili più innovativi che emergono dall'esame dell'attività svolta e dei risultati ottenuti attengono sostanzialmente ad una maggiore valorizzazione nel 2009 delle possibili sinergie con gli altri attori della strategia anti-evasione, in Italia ed all'estero, oltre che delle potenzialità dell'elaborazione automatizzata dei dati e dell'analisi del rischio.

Per tutte le aree di attività, il rendiconto fatto pervenire dal Corpo mostra per il 2009 un significativo aumento dei risultati complessivi: per ciò che attiene all'economia sommersa, sono state accertate, ai fini delle imposte dirette, basi imponibili occultate per circa 14 miliardi, con un aumento del 38 per cento rispetto al 2008. Relativamente all'evasione fiscale internazionale,

<sup>66</sup> Deliberazione n. 4/2008/G della Sezione di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato: in data 14 marzo 2008: *Indagine sul funzionamento della Scuola Superiore dell'Economia e delle Finanze*.

le maggiori basi imponibili - sottratte a tassazione attraverso esteroinvestizioni della residenza di persone fisiche e società, triangolazioni con Paesi *off-shore* e casi di omesse dichiarazioni di capitali detenuti all'estero - ammontano a 5,8 miliardi, con un aumento del 10 per cento sull'anno precedente.

Di particolare rilevanza anche l'attività antifrode, sia per l'incremento che si registra nei risultati delle azioni svolte (circa 11.500 i soggetti denunciati ed oltre 11 mila le violazioni accertate, con una crescita, rispettivamente, del 33 e del 19 per cento sul 2008), sia, e soprattutto, per le innovazioni strategiche introdotte.

Oltre ad incrementare le capacità operative, infatti, sono state rafforzate le sinergie istituzionali con l'Agenzia delle entrate e l'Agenzia delle dogane per la prevenzione e repressione dei fenomeni fraudolenti concernenti l'Iva nazionale e comunitaria, in linea con le previsioni contenute nell'art. 83, commi da 5 a 7, del DL n. 112/2008. A tal fine è stato istituito, a livello centrale, un nuovo organismo di coordinamento operativo composto da rappresentanti della Guardia di finanza e delle predette Agenzie ("Cabina di Regia operativa").

Tale organismo ha effettuato, a partire dal mese di ottobre 2008, un monitoraggio delle esperienze operative e del patrimonio investigativo acquisito dalle unità operative, con riferimento ai principali fenomeni evasivi nel settore dell'Iva, mettendo in comune ed incrociando i rispettivi dati ed elementi informativi utilizzabili per le analisi di contesto e di rischio. Il monitoraggio ha consentito di individuare cinque principali "filoni investigativi" corrispondenti ai principali fenomeni fraudolenti nel settore Iva:

- fenomeni riconducibili allo schema tipico delle "*frodi carosello*", poste in essere mediante l'utilizzo di "*cartiere*" appositamente costituite da soggetti "*interponenti*" (*missing trader* o imprese cartiere) per l'acquisto di beni da operatori comunitari e sammarinesi al fine di evadere le imposte mediante l'emissione e l'utilizzo di fatture per operazioni inesistenti, con la conseguente costituzione di costi ed Iva detraibile fittizi;

- frodi realizzate dai cc.dd. *phone center* e da altri operatori che acquistano senza l'applicazione dell'Iva traffico internazionale proveniente dall'estero ceduto da compagnie telefoniche o da rivenditori del traffico ovvero altri servizi di telefonia vocale o di collegamento ad *Internet*;

- evasioni fiscali realizzate da soggetti che, pur avendo effettuato cessioni intracomunitarie, cessioni verso la Repubblica di San Marino o esportazioni, per gli stessi anni non hanno presentato dichiarazioni ai fini delle imposte sui redditi e dell'Iva oppure le hanno presentate dichiarando, però, un volume d'affari sensibilmente inferiore a quello rilevabile dal complesso delle operazioni effettuate;