

In termini di valore oggetto di contestazione, considerando le sole sentenze definitive pronunciate dalle CTR ed includendo nel calcolo, oltre a quelle totalmente favorevoli, anche le parzialmente favorevoli e quelle estinte, la percentuale di vittoria dell’Agenzia è del 49,9⁶.

In merito allo smaltimento dei ricorsi pendenti dinanzi alla Commissione tributaria centrale, secondo quanto riferisce l’Amministrazione, durante il 2010 si può osservare un deciso avvio, a livello nazionale, del processo di smaltimento delle liti ancora pendenti con una riduzione complessiva della giacenza pari al 20,4 per cento.

Le controversie pendenti, che alla data del 1° maggio 2008, dalla quale ha operato la regionalizzazione della Commissione per effetto di quanto stabilito dall’art. 1, comma 351, della legge n. 244 del 2007, ammontavano a 294.361, si erano ridotte a 259.835 al 31 dicembre 2009 e sono ulteriormente scese a 206.818 alla fine del 2010.

Per quanto riguarda le vertenze presso la Corte di Cassazione, dai dati forniti dall’Agenzia delle entrate emerge il loro costante incremento nel triennio 2008-2010: 5.246 i ricorsi presentati nel 2008, 5.343 nel 2009 e 6.721 nel 2010. A fronte di tali flussi incrementali, la giacenza complessiva al 31 dicembre 2010 era di 27.818 ricorsi, mentre le sentenze emesse sono state, rispettivamente, 6.789 nel 2008, 6.508 nel 2009 e 4.046 nel 2010. Quanto alle soccombenze, nel 2010 si registra un miglioramento degli esiti a favore dell’Amministrazione con il 31,5 per cento di sentenze favorevoli senza rinvio, a fronte del 26,7 per cento a favore delle controparti ricorrenti. In termini di valore, considerando soltanto le controversie divenute definitive ed includendovi anche le estinzioni e gli esiti parzialmente favorevoli, la percentuale di vittoria dell’Agenzia delle entrate risulta essere del 66,6.

In ordine alle cause che determinano un così elevato numero di vertenze dinanzi al Giudice di legittimità, occorre tenere presente che – secondo quanto ha riferito l’Agenzia delle entrate – soltanto il 55,9 per cento dei ricorsi attiene all’attività di accertamento tributario. Vi è quindi un’ampia area di controversie sulle quali occorrerebbe concentrare l’attenzione per comprenderne le cause determinanti.

Sul piano più generale riferisce l’Amministrazione che sulla base delle raccomandazioni della Corte formulate nella relazione concernente “I motivi di soccombenza dell’Amministrazione finanziaria nel processo tributario”, approvata dalla stessa Corte con deliberazione della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato n. 4/2010/G del 9/3/2010, è in corso di analisi uno studio di fattibilità per l’integrazione delle banche dati del contenzioso tributario.

⁶ Tale dato, tuttavia, non discrimina, nell’ambito delle sentenze definitive parzialmente favorevoli, la quota parte del valore della controversia deciso a favore delle due parti.

Nell'anno 2010 è iniziata la sperimentazione del progetto “Processo Tributario Telematico”, con l'attivazione del sistema informatico denominato S.I.Gi.T. (Sistema Informativo della Giustizia Tributaria) presso la Commissione tributaria provinciale di Roma e la Commissione tributaria regionale del Lazio. La sperimentazione è finalizzata alla verifica delle diverse funzioni informatiche del S.I.Gi.T. ed alla valutazione di eventuali interventi normativi destinati ad adeguare la vigente disciplina normativa del processo tributario, contenuta nel d.lgs. 546 del 1992, all'uso delle tecnologie informatiche e telematiche.

La stesura finale dello schema di regolamento è prevista per l'anno 2011. Lo stesso potrà essere adottato previa introduzione di una norma di rango primario che consenta l'utilizzo degli strumenti informatici previsti dal d.lgs. n. 82/2005, nell'ambito del processo tributario.

Da quanto complessivamente emerso ritiene la Corte che debba essere richiamata l'attenzione sull'esigenza di un costante monitoraggio sugli andamenti del contenzioso tributario, allo scopo di assumere tutte le iniziative tecnico-organizzative, procedurali ed anche legislative necessarie a prevenire i fenomeni contenziosi e, segnatamente, quelli di carattere seriale determinati da carenze e incertezze normative.

In tale contesto, particolare considerazione meritano l'esigenza di garantire la terzietà e la qualificazione professionale dei giudici, elementi fondamentali per il corretto funzionamento del sistema.

Azione e risultati dell'induzione all'adeguamento spontaneo

L'analisi svolta nel Rapporto di coordinamento della finanza pubblica ha fornito elementi che portano a positivamente valutare i risultati dell'azione di contrasto e di deterrenza condotta, posto che l'indicatore dell'evoluzione dell'elasticità del gettito IVA rispetto all'aggregato delle risorse interne, dopo una caduta negli anni della crisi, è ripreso a crescere a partire dall'ultimo trimestre del 2009, indicando un recupero di *compliance*, ovvero di grado di adempimento spontaneo dell'obbligazione tributaria, in una prima fase anche più elevato rispetto al complesso dell'Eurozona. Ciò appare ancora più significativo se si considera che dalle analisi svolte emergono anche una maggiore completezza ed accuratezza ed un maggior rigore con cui il fenomeno dell'evasione viene stimato nel nostro paese, rispetto a quanto avviene da parte degli altri paesi dell'UE e della stessa Commissione Europea.

La verifica dell'efficacia degli strumenti di contrasto ai quali si è fatto ricorso — dall'attività di accertamento agli studi di settore, dalle sanzioni amministrative a quelle penali — porta tuttavia a concludere che, pur nel riconoscimento della necessità di una convinta ed efficace attività di repressione da condursi con i controlli, vada opportunamente valorizzata anche e soprattutto la predisposizione di misure e di azioni idonee a favorire il consolidamento

di comportamenti di massa più corretti. In prospettiva, quindi, gli effetti finanziari del contrasto dell'evasione fiscale potranno continuare ad essere determinanti nella misura in cui si riuscirà a trovare il necessario equilibrio fra l'azione repressiva e l'induzione alla *tax compliance*.

Principali criticità emerse

Omessi e ritardati versamenti

Il fenomeno degli omessi e ritardati pagamenti d'imposta nei settori dell'imposizione sul reddito e dell'Iva continua a presentare notevole rilevanza nella gestione del sistema tributario.

In passato l'Amministrazione aveva fatto presente che dal controllo automatizzato delle dichiarazioni presentate, effettuato ai sensi degli artt. 36-bis del d.P.R. n. 600/1973 e 54-bis del d.P.R. n. 633/1972, annualmente emergono maggiori somme dovute per circa 14 miliardi di euro.

Per l'anno 2010 la stessa Amministrazione non ha fornito aggiornamenti su tale dato. Tuttavia, ha fatto presente che, al fine di contrastare il fenomeno, è stata disposta l'attivazione di specifici controlli per evidenziare in anticipo, rispetto alle ordinarie procedure centralizzate, situazioni particolarmente rilevanti (importi elevati non versati, reiterazione di comportamenti, inizio procedure concorsuali).

In particolare, l'individuazione delle posizioni "potenzialmente rischiose" è avvenuta sulla base di due criteri fondamentali: a) soggetti per i quali sono stati contestati omessi versamenti per importi rilevanti nei periodi di imposta già sottoposti a controllo automatizzato; b) soggetti per i quali, con riferimento alle dichiarazioni presentate per l'ultimo periodo di imposta, non risultano effettuati i relativi versamenti per importi rilevanti a fronte di base imponibile dichiarata.

A seguito dei controlli effettuati, sono state inoltrate comunicazioni di irregolarità con richieste di pagamento che per l'anno solare 2010 ammontano a circa 3,3 miliardi di euro, in gran parte non riscossi. Trattandosi di controlli effettuati su base selettiva, è da ritenere che la complessiva dimensione del fenomeno risulti tuttora molto elevata.

Una indiretta conferma di ciò la si ricava anche dai dati che l'Amministrazione ha fornito in ordine alle riscossioni derivanti dalla liquidazione automatizzata delle dichiarazioni (inclusi gli atti del Registro), secondo i quali l'ammontare delle somme riscosse mediante versamento diretto a seguito di liquidazione automatizzata risulta essere in costante incremento nell'ultimo triennio:

Tavola 20

ENTRATE ERARIALI E NON ERARIALI DERIVANTI DALL'ATTIVITÀ DI LIQUIDAZIONE AUTOMATIZZATA:
TRIENNIO 2008-2010

(milioni di euro)

Attività	2010			2009			2008		
	Versamenti diretti	Ruoli	Totale	Versamenti diretti	Ruoli	Totale	Versamenti diretti	Ruoli	Totale
Liquidazione automatizzata (art.36 bis e 54 bis) e Registro*	1.955	2.333	4.288	1.331	2.107	3.438	1.029	2.215	3.244

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia delle entrate

*: solo per il 2009 e il 2010.

In particolare, il rilevante incremento verificatosi nelle somme riscosse mediante versamenti diretti a seguito di liquidazione automatizzata (+90 per cento dal 2008 al 2010 e +46,9 per cento dal 2009 al 2010), se, da un lato, può derivare da una positiva accelerazione delle procedure di liquidazione automatizzata verificatasi negli ultimi anni, dall'altro, conferma la rilevante entità degli omessi versamenti di imposte risultanti dalle dichiarazioni presentate.

Quanto alle cause del fenomeno, esse sembrano derivare in parte anche dalle difficoltà in cui versa il mondo produttivo. Non è, tuttavia, da escludere che tale patologia possa essere stata aggravata dall'indebolimento del sistema sanzionatorio applicabile in sede di ravvedimento operoso, per effetto di quanto previsto dall'art. 16 del DL n. 185 del 2008, che ha dimezzato anche la misura delle sanzioni applicabili in caso di ravvedimento⁷. Ciò potrebbe avere indotto non pochi operatori a finanziarsi impropriamente attraverso la ritenzione delle imposte da versare, confidando in una successiva capacità di fare fronte all'obbligo tributario con la modalità del ravvedimento, capacità rivelatasi poi in molti casi insussistente per l'aggravamento della situazione finanziaria dell'impresa.

Giova, peraltro, ricordare che l'indebolimento del sistema sanzionatorio è stato attenuato dal legislatore con la legge n. 220 del 2010 che, con effetti che si manifesteranno a decorrere dal 2011, ha innalzato anche le sanzioni applicabili in caso di ravvedimento⁸, portandole ad un livello intermedio tra quello originario e quello in vigore dalla fine del 2008.

Va, peraltro, dato atto del forte impegno dell'Agenzia delle Entrate e di Equitalia nel contrastare il fenomeno, attraverso la più tempestiva esecuzione di controlli finalizzati all'individuazione delle somme non versate e la conseguente azione di recupero mediante l'emissione di comunicazioni di irregolarità e le procedure di riscossione coattiva poste in essere dagli agenti della riscossione.

⁷ Così, ad esempio, per una sanzione del 30 per cento, in caso di ravvedimento effettuato entro l'anno, la misura della sanzione è passata dal 6 per cento al 3 per cento.

⁸ Nel caso di una sanzione del 30 per cento, la misura applicabile per il ravvedimento effettuato entro l'anno è passata dal 3 per cento al 3,75 per cento.

Rate del condono tributario non versate

Una prima indagine della Corte sui risultati del condono tributario 2002-2004 svolta nel 2008⁹ aveva messo in luce come il notevole successo quantitativo del condono veniva ad essere ridimensionato, non solo dai costi amministrativi e di opportunità che aveva comportato, ma anche e soprattutto dal fatto che ben 5,2 miliardi dei 26 miliardi dichiarati come dovuti dai contribuenti che si erano avvalsi del beneficio non erano stati poi versati neppure dopo l'iscrizione a ruolo e la notifica delle relative cartelle di pagamento.

In proposito va ricordato come il meccanismo previsto dalla legge n. 289/2002 consentiva di versare gli importi dovuti anche in forma rateale. Con il versamento della prima rata contestualmente alla presentazione della dichiarazione integrativa, la controversia si estingueva con efficacia del condono anche sotto il profilo dei reati tributari e non tributari connessi, in relazione ai quali il debitore non avesse avuto ancora formale conoscenza dell'esercizio dell'azione penale, pur nella circostanza del mancato pagamento degli importi dovuti alle scadenze temporali successive.

La rateizzazione delle quote eccedenti ha comportato il lungo rinvio delle procedure di riscossione coattiva delle somme non versate, con conseguente possibilità di preordinare intenzionalmente situazioni di insolvenza che si sono aggiunte a quelle “fisiologicamente” conseguenti al trascorrere del tempo.

A seguito delle raccomandazioni formulate a conclusione della ricordata indagine del 2008, con la legge n. 9/2009, era stato introdotto l'articolo 16-bis nella legge n. 289/2002, in materia di facilitazione del recupero di somme iscritte a ruolo a carico dei contribuenti che non hanno versato importi dovuti ai sensi delle definizioni agevolate previste dalla legge stessa. In particolare, era stato abbassato a 5.000 euro l'ordinario limite minimo di 8.000 euro di valore al di sotto del quale l'agente della riscossione non può procedere all'espropriazione immobiliare, ed era stata prevista la non applicazione delle norme relative all'iscrizione di ipoteca, al fine di procedere direttamente all'espropriazione. Inoltre l'agente della riscossione, decorso inutilmente il termine di sessanta giorni dalla notifica della cartella di pagamento, è stato abilitato ad utilizzare i dati relativi ai rapporti finanziari di cui dispone l'Agenzia delle entrate.

Una nuova indagine finalizzata a verificare i risultati conseguiti dall'Amministrazione per il recupero delle rate del condono non versate¹⁰ ha fornito elementi conoscitivi aggiornati sullo stato delle iniziative condotte dall'Amministrazione.

⁹ Referto della Corte dei conti “*Risultati e costi del condono, del concordato e delle sanatorie fiscali*” Delibera n. 24/2008/G, del 17 novembre 2008.

¹⁰ Referto della Corte dei conti “*Programmi e risultati per il recupero delle rate del condono non versate*” Delibera n. 6 del 13 giugno 2011.

L'analisi dei dati gestionali riferiti alla data del 31 dicembre 2010 ha evidenziato la seguente situazione della riscossione:

- a fronte del carico lordo iniziale da riscuotere, pari a circa 6,3 miliardi di euro, sono stati disposti sgravi per un ammontare complessivo di 1,192 miliardi. Il carico netto, pertanto, alla suddetta data ammontava a 5,117 miliardi di euro;

- alla medesima data risultavano riscossi circa 910 milioni di euro, pari al 17,8 per cento del suddetto carico netto. Restano, pertanto, ancora da riscuotere 4,207 miliardi.

Sulla base dell'ulteriore aggiornamento dei dati alla data del 28 febbraio 2011 fornito da Equitalia, i risultati delle attività di recupero delle rate non versate del condono tributario disposto con legge n. 289/2002, possono così riassumersi (è esclusa la regione Sicilia, la cui attività di riscossione non è gestita da Equitalia):

Tavola 21

STATO DELLA RISCOSSIONE DELLE RATE DEL CONDONO TRIBUTARIO NON VERSATE

(in euro)

Tipo condono	Carico lordo	Sgravio	Carico netto	Carico riscosso	Carico residuo	% Riscosso su carico netto
Art. 9 bis L. 289/2002	4.422.323.697	997.221.120	3.425.102.577	665.450.392	2.759.652.185	19,40
Tipo modello 288 (artt. 8, 9 e 14)	986.926.003	96.162.064	890.763.939	161.919.536	728.844.403	18,20
Tipo modello 289 (artt. 7, 15 e 16)	900.210.170	108.421.628	791.788.542	97.263.280	694.525.262	12,30
Totale	6.309.459.870	1.201.804.812	5.107.655.058	924.633.208	4.183.021.850	18,10

Fonte: Equitalia, dati al 28 febbraio 2011.

In sostanza, a fronte di un carico iniziale da riscuotere pari a circa 6,3 miliardi, alla suddetta data del 28 febbraio 2011, erano stati disposti sgravi per un ammontare complessivo di 1,2 miliardi, con conseguente attestazione del carico netto da riscuotere a circa 5,1 miliardi. Alla fine del periodo considerato sono stati riscossi complessivamente da Equitalia circa 925 milioni, che costituiscono il 18,1 per cento del carico netto.

Sempre secondo quanto riferisce Equitalia, il confronto tra i dati di consuntivo al 28 febbraio 2011 ed i corrispondenti valori registrati al 26 febbraio 2010 mette in luce la seguente *performance*:

Tavola 22

STATO DELLA RISCOSSIONE DELLE RATE DEL CONDONO TRIBUTARIO NON VERSATE
Dati al 28 febbraio 2011

(in euro)

Tipo condono	Carico lordo	Sgravio	Carico netto	Carico riscosso	Carico residuo	% Riscosso su carico netto
Art. 9 bis L. 289/2002	4.422.323.697	997.221.120	3.425.102.577	665.450.392	2.759.652.185	19,40
Tipo modello 288 (artt. 8, 9 e 14)	986.926.003	96.162.064	890.763.939	161.919.536	728.844.403	18,20
Tipo modello 289 (artt. 7, 15 e 16)	900.210.170	108.421.628	791.788.542	97.263.280	694.525.262	12,30
Totale	6.309.459.870	1.201.804.812	5.107.655.058	924.633.208	4.183.021.850	18,10

Dati al 26 febbraio 2010

Tipo condono	Carico lordo	Sgravio	Carico netto	Carico riscosso	Carico residuo	% Riscosso su carico netto
Art. 9 bis L. 289/2002	4.422.323.697	901.640.054	3.520.683.643	564.070.217	2.956.613.426	16,00
Tipo modello 288 (artt. 8, 9 e 14)	979.101.058	0	979.101.058	130.400.080	848.700.978	13,30
Tipo modello 289 (artt. 7, 15 e 16)	897.663.156	1.718.232	895.944.924	91.557.639	804.387.285	10,20
Totale	6.299.087.911	903.358.286	5.395.729.625	786.027.936	4.609.701.689	14,60

Variazione dati: 28 febbraio 2011 - 26 febbraio 2010

Tipo condono	Carico lordo	Sgravio	Carico netto	Carico riscosso	Carico residuo	% Riscosso su carico netto
Art. 9 bis L. 289/2002	0	95.581.066	-95.581.066	101.380.175	-196.961.241	3,40
Tipo modello 288 (artt. 8, 9 e 14)	7.824.945	96.162.064	-88.337.119	31.519.456	-119.856.575	4,90
Tipo modello 289 (artt. 7, 15 e 16)	2.547.014	106.703.396	-104.156.382	5.705.641	-109.862.023	2,10
Totale	10.371.959	298.446.526	-288.074.567	138.605.272	-426.679.839	3,50

Fonte: Equitalia

Rispetto ai risultati rilevati alla data del 26 febbraio 2010, nei dodici mesi successivi si è registrato, dunque, un incremento complessivo delle riscossioni pari a circa 139 milioni di euro, con un miglioramento della percentuale di riscossione rispetto al carico netto da 14,6 per cento a 18,1 per cento (+3,5 per cento), miglioramento determinato in parte dagli sgravi disposti dall'Agenzia delle entrate nello stesso periodo (298,4 milioni di euro).

Con specifico riguardo alle partite di cui all'art. 9-*bis* della legge n. 289 del 2002, che costituiscono circa il 70 per cento del carico totale, i dati articolati per anno di imposta e riferiti alla data del 28 febbraio 2011 sono i seguenti:

Tavola 23

DETTAGLIO CONDONO EX ART. 9 BIS LEGGE 289/2002

(milioni di euro)

Tipo condono	Carico lordo	Sgravio	Carico netto	Carico riscosso	Carico residuo	% riscosso su carico netto
2000	752.700.224	103.381.311	649.318.913	135.405.749	513.913.164	20,9
2001	1.630.095.184	555.365.571	1.074.729.614	216.982.011	857.747.602	20,2
2002	1.004.764.942	222.309.702	782.455.241	140.481.549	641.973.692	18,0
2003	1.034.763.347	116.164.537	918.598.810	172.581.083	746.017.727	18,8
Totale	4.422.323.697	997.221.121	3.425.102.578	665.450.392	2.759.652.185	19,4

Fonte: Equitalia
Dati al 28 febbraio 2011.

Per tale tipologia di condono, la percentuale di riscossione risulta complessivamente pari al 19,4 per cento del carico netto totale, con punte del 20,9 per cento e del 20,2 per cento per gli anni di imposta 2000 e 2001.

Rispetto ai risultati rilevati alla data del 26 febbraio 2010, nel corso dei dodici mesi successivi si è registrato un incremento complessivo delle riscossioni pari a circa 101,4 milioni, con un miglioramento della percentuale di riscossione rispetto al carico netto da 16,0 per cento a 19,4 per cento (+3,4 per cento), miglioramento cui, tuttavia, hanno concorso anche sgravi disposti dall'Agenzia delle Entrate nello stesso periodo (95,6 milioni).

In merito allo stato di notifica delle cartelle di pagamento conseguenti ai ruoli emessi a seguito dell'omesso versamento delle somme dovute per effetto delle definizioni agevolate di cui alla legge 289/2002, Equitalia ha confermato il completamento delle procedure a cura delle competenti strutture territoriali del Gruppo.

Alquanto parziale e limitata è risultata finora la possibilità di utilizzazione in via prioritaria dell'accesso all'anagrafe dei rapporti finanziari allo scopo di individuare beni suscettibili di pignoramento.

Sul piano dei risultati, va ricordato che le aspettative, dichiarate dal Ministero dell'Economia nel 2008, erano di riscuotere, anche tramite i nuovi strumenti normativi, 300 milioni in più rispetto al recupero ordinario, per ciascuno degli anni 2009, 2010 e 2011.

I risultati finora conseguiti sono lontani da tali aspettative e inducono a valutazioni molto caute circa l'effettiva possibilità di recupero di ulteriori rilevanti quote dell'ammontare complessivo delle somme ancora dovute all'Erario per effetto dei condoni fiscali del 2002-2004.

Compensazioni e rimborsi

Con decorrenza 1 gennaio 2010, l'articolo 10 del decreto legge n. 78 del 2009 ha dettato alcune prescrizioni volte a contrastare gli abusi con riferimento all'utilizzo in compensazione dei crediti Iva.

La norma citata, in particolare, ha previsto la possibilità di compensare importi superiori a:

- 10.000 euro annui, solo a partire dal giorno 16 del mese successivo a quello di presentazione della dichiarazione annuale o dell'istanza trimestrale da cui il credito emerge;
- 15.000 euro annui, solo previa apposizione del visto di conformità sulla dichiarazione annuale ovvero, per i contribuenti sottoposti a controllo contabile, della firma del soggetto che ha operato il controllo.

Ciò premesso, l'analisi sviluppata in rapporto al primo anno di attuazione della norma fa emergere come nel 2010, in rapporto al 2009, a fronte di un incremento dell'1,2 per cento delle entrate Iva - relative a scambi interni - riscosse attraverso i modelli F24, si registri, contestualmente, un netto decremento nell'utilizzo della stessa imposta (13.040 milioni contro 18.659 milioni dell'anno precedente), così come evidenziato nella Tavola 25.

Tavola 24

ENTRATE IVA VERSAMENTI MODELLO F24 PER ANNO

(milioni di euro)

Entrate IVA relative a scambi interni	2009	2010	Variazione 2009-2010	%
		98.602	99.775	1.173

Fonte: Agenzia delle entrate

Tavola 25

CONFRONTO COMPENSAZIONI PER ANNO E MACROIMPOSTA

(milioni di euro)

Tipo di imposta	Importo compensato			
	2009	2010	Variazione 2009-2010	%
Iva	18.659	13.040	- 5.619	-30,1
Irpef	4.632	4.134	- 499	-10,8
Ires	4.342	3.437	- 904	-20,8
Altre imposte dirette	728	1.116	387	53,2
Totale	28.361	21.727	-6.634	-23,4

Fonte: Agenzia delle entrate

Detto effetto di contenimento dell'utilizzo in compensazione del credito IVA - pari al 30 per cento - è da ascrivere, in parte, alla crisi congiunturale del sistema-imprese nazionale, ma, in misura preponderante, all'attuazione della norma citata e al relativo controllo messo in atto

dall’Agenzia delle Entrate; azione che ha portato a scartare 34.307 modelli di pagamento F24 (per un importo complessivo di oltre 400 milioni), impedendone di fatto l’utilizzo.

Su un piano generale, il contenimento compensativo, che ha riguardato prevalentemente il credito Iva si è, tuttavia, registrato anche negli altri settori, così come confermato dai dati relativi alle altre forme impositive considerate (Irpef, Ires e altre imposte dirette), per le quali si registra una consistente diminuzione dell’utilizzo in compensazione di crediti, passando da un impiego nel 2009 pari a 9.702 milioni ad una acquisizione nel 2010 pari a 8.687 milioni. Complessivamente, quindi, le compensazioni operate nell’ultimo anno registrano una diminuzione di oltre 6,6 miliardi.

Per quanto attiene ai rimborsi in conto fiscale, la Tavola 26 illustra un considerevole recesso rispetto alla precedente annualità, pari a 1.042,8 milioni, e corrispondente ad una diminuzione del 12,8 per cento. E’ da ritenersi che tale riflesso, oltre alle ragioni di natura congiunturale evidenziate in sede di compensazione, sia riconducibile anche al risultato dell’attività svolta a contrasto delle cosiddette “frodi carosello”, la cui intensità ed effetti riguardanti l’ultimo triennio (2008/2010) sono riepilogate nella Tavola 27.

Tavola 26

COMPENSAZIONI IVA ANNO 2010

(milioni di euro)

Anno 2010	Iva	Imposte dirette	Agevolazioni	Rimborsi in conto fiscale		Variazione 2009-2010	
				2009	2010	Valore assoluto	%
Gennaio	620,7	286,4	260,1	1.128,2	1.227	99	8,8
Febbraio	819,2	280,7	333,0	1.515,1	0	-1.515,1	-100,0
Marzo	1.553,4	241,0	478,5	845,8	589,8	-256,0	-30,3
Aprile	1.157,5	172,1	459,7	0	862,5	862,5	100,0
Maggio	1.421,7	248,3	415,6	701,6	630,2	-71,4	-10,2
Giugno	1.541,7	1.736,5	448,7	506,1	0	-506,1	-100,0
Luglio	1.395,7	1.762,0	443,1	515,0	772,3	257,3	50,0
Agosto	1.474,4	1.661,3	289,6	385,7	1.956,3	1.570,6	407,2
Settembre	573,7	245,8	147,7	584,6	542,1	-42,5	-7,3
Ottobre	511,0	277,7	233,5	1.229,9	515,1	-714,8	-58,1
Novembre	758,7	243,1	162,0	726,3	0	-726,6	-100,0
Dicembre	1.212,4	1.281,7	219,8	0	0	0	0
TOTALE	13.040,1	8.686,6	3.891,3	8.138,3	7.095,5	-1.042,8	-12,8

Fonte: Agenzia delle entrate.

Tavola 27

FRODI IVA "CAROSELLO"

(milioni di euro)

Frodi IVA "carosello"	2008	2009	2010
Numero degli interventi	1.859	2.130	2.523
Soggetti denunciati	3.958	4.858	5.012
IVA dovuta / non versata	2.271	2.396	2.763

Fonte: Guardia di finanza

Federalismo fiscale e ruolo di Comuni e Regioni nella lotta all'evasione

Le importanti modificazioni all'ordinamento indotte dalla progressiva introduzione del federalismo fiscale implicano un crescente apporto degli enti territoriali nell'azione di contrasto all'evasione fiscale, sia con riguardo ai tributi di cui gli enti stessi sono destinatari, sia relativamente ai tributi di pertinenza statale.

Già con l'art. 1 del DL 203 del 2005 si era avviato un processo di rafforzamento del ruolo dei comuni nell'azione di controllo fiscale, riconoscendo loro una quota di partecipazione del 30 per cento delle maggiori somme di tributi erariali riscossi a seguito dell'apporto fornito al recupero delle imposte evase.

Un ulteriore rafforzamento del ruolo comunale si era avuto con l'art. 83 del DL 112 del 2008, che ha previsto l'obbligo per le amministrazioni locali di verificare la posizione anagrafica delle persone fisiche che richiedono l'iscrizione all'Aire. Anche tale attività veniva incentivata con il riconoscimento di una quota pari al 30 per cento dei tributi statali riscossi a titolo definitivo a seguito dell'accertamento.

Un nuovo intervento normativo si è avuto nel 2010 con l'art. 18 del DL 78 che, allo scopo di dare impulso al ruolo delle amministrazioni comunali nell'accertamento tributario e contributivo, ha previsto varie misure, tra le quali le più significative concernono: a) l'innalzamento dal 30 al 33 della percentuale di partecipazione agli introiti a titolo definitivo generati dall'azione collaborativa dei comuni e l'inclusione nella base di commisurazione degli stessi delle sanzioni civili applicate sui maggiori contributi riscossi; b) l'obbligo di istituzione dei consigli tributari; c) la consultabilità delle dichiarazioni tributarie; d) la comunicazione preventiva ai comuni degli accertamenti sintetici Irpef basati sulla capacità di spesa e sul c.d. "redditometro", trasformando in un obbligo quella che nella precedente formulazione dell'art. 44 del d.P.R. n. 600 era una facoltà di segnalazione degli elementi integrativi delle dichiarazioni individuati dai comuni; e) la limitazione al solo accertamento sintetico delle segnalazioni di accertamento che l'Agenzia delle entrate è tenuta a inviare ai comuni; f) le modalità di accesso degli enti territoriali alle banche dati dell'Anagrafe Tributaria.

Se si esclude l'obbligo di istituzione dei consigli tributari, che pare avere avuto scarso seguito presso gli enti e la cui utilità, tenuto conto delle esperienze passate, appare dubbia, le altre misure possono costituire per i comuni una effettiva opportunità di acquisire maggiori entrate.

Tale opportunità, tuttavia, pur in mancanza di dati più precisi, non sembra essere stata colta finora dalla generalità delle Amministrazioni comunali, sia per le difficoltà organizzative e finanziarie in cui le stesse attualmente si trovano, sia, anche, per remore di ordine più propriamente politico locale.

Sul piano dell'evoluzione normativa, vanno infine ricordate le importanti innovazioni apportate, sulla base della delega in materia di federalismo fiscale di cui alla legge n. 42 del 2009, dai decreti legislativi n. 23 e n. 68 del 2011.

Con il primo di tali decreti, concernente l'attuazione del federalismo fiscale municipale, che come è noto ha comportato la devoluzione ai comuni della maggior parte della fiscalità immobiliare statale, è stata, tra l'altro, innalzata al 50 per cento la quota di incentivazione prima fissata nella misura del 33 per cento ed è stato stabilito che essa compete anche nel caso di somme rimosse a titolo non definitivo, salvo riversamento delle somme eventualmente rimborsate ai contribuenti.

Con il decreto legislativo n. 68, recante disposizioni sull'autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle provincie, è stata tra l'altro attribuita alle regioni "una quota del gettito riferibile al concorso della regione nella attività di recupero fiscale in materia di Iva, commisurata all'aliquota di compartecipazione".

Ulteriori interventi normativi sembrano prospettarsi, nell'ambito dello schema di decreto legislativo concernente i meccanismi sanzionatori e premiali per gli enti territoriali, attualmente all'esame delle competenti Commissioni parlamentari, L'art. 10 di tale schema di decreto prevede, infatti, che anche le provincie vengano chiamate a cooperare nell'attività di accertamento fiscale, riconoscendo anche a loro il 50 per cento delle maggiori somme relative a tributi statali rimosse a seguito degli accertamenti cui abbiano contribuito.

Alla luce del quadro normativo e gestionale sopra ricordato, va rilevato come alla più attiva partecipazione degli enti territoriali all'accertamento fiscale demandato all'Agenzia delle entrate non si sia finora unito un incremento delle potenzialità operative della stessa Agenzia, che già opera utilizzando pienamente le proprie capacità e con elevata proficuità. Ciò comporta il rischio che l'apporto fornito dai medesimi enti territoriali, e in primo luogo dai comuni, finisca per sostituire una quota della medesima potenzialità accertativa di cui dispone l'Agenzia statale, senza determinare un effettivo aumento dell'azione di contrasto dell'evasione.

III. LA SPESA DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE PER SOTTOSETTORI

Il miglioramento dei saldi di finanza pubblica e l'inversione di tendenza negli andamenti della spesa che sono stati messi in luce nel Capitolo I trovano conferma, sia pure in modo differenziato, nelle risultanze dei singoli sotto settori: amministrazioni centrali, amministrazioni locali ed enti di previdenza.

Nel presente capitolo, per ogni livello di governo, è illustrato l'andamento della spesa, con riferimento alle principali categorie economiche e confrontando i risultati con gli obiettivi prefissati nei documenti programmatici.

L'esame per sotto settori consente, infine, di valutare il grado di efficacia degli strumenti di controllo della spesa che, anche nel 2010, hanno operato con modalità diversificate e con aggiustamenti dei criteri di applicazione, suggeriti dalle esperienze operative degli anni precedenti.

Una specifica attenzione è riservata ai riflessi sui conti delle Amministrazioni centrali dei provvedimenti di contenimento "lineare" della spesa dello Stato e alle implicazioni del Patto di stabilità interno sulla dinamica della spesa delle Amministrazioni locali.

Ci si sofferma, inoltre, sulle ragioni che hanno determinato, nel 2010, la forte flessione degli investimenti pubblici e della spesa in conto capitale.

LA SPESA DELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI

1. Nelle Amministrazioni centrali (tavola 1), il rallentamento della spesa nel 2010 è stato analogo a quello registrato per il complesso delle pubbliche amministrazioni (-0,5 per cento rispetto al 2009). La spesa al netto degli interessi è diminuita in misura lievemente maggiore (-0,7 per cento).

Il conto delle Amministrazioni centrali qui illustrato si differenzia da quello diffuso con il DEF perché esclude gli effetti di una operazione meramente contabile tra Stato e Regioni che, sia nel 2009 che nel 2010, ha gravato tanto le spese per trasferimenti ad enti della P.A., quanto le entrate (per importi pari a oltre 6 miliardi nel 2009 e a 2,7 miliardi nel 2010).

Tavola 1

LE SPESE DELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI

SPESE	milioni di euro		in % Pil		Var. assolute	Var. %	DFP	DEF-DFP
	2009	2010	2009	2010	10-09	10/09	2010	2010
Redditi da lavoro dipendente	95.603	95.230	6,3	6,1	-373	-0,39	98.088	-2.858
Consumi intermedi	26.663	25.128	1,8	1,6	-1.535	-5,76	25.478	-350
Trasferimenti a PA	188.839	196.717	12,4	12,7	7.878	4,17	204.742	-8.025
Trasferimenti ad altri	29.402	27.390	1,9	1,8	-2.012	-6,84	27.917	-527
Altre spese correnti	12.460	12.760	0,8	0,8	300	2,41	12.400	360
Spese correnti al netto interessi	352.967	357.225	23,2	23,1	4.258	1,21	368.625	-11.400
Interessi passivi	67.192	67.549	4,4	4,4	357	0,53	67.953	-404
Spese correnti totali	420.159	424.774	27,6	27,4	4.615	1,10	436.578	-11.804
Investimenti fissi	9.050	8.290	0,6	0,5	-760	-8,40	7.631	659
Trasferimenti a PA (*)	12.616	10.061	0,8	0,6	-2.555	-20,25	12.580	-2.519
Trasferimenti ad altri	17.991	14.502	1,2	0,9	-3.489	-19,39	16.194	-1.692
Altri trasferimenti	53	51	0,0	0,0	-2	-3,77	60	-9
Spese in conto capitale totali	39.710	32.904	2,6	2,1	-6.806	-17,14	36.465	-3.561
Spese totali al netto interessi	392.677	390.129	25,8	25,2	-2.548	-0,65	405.090	-14.961
Spese complessive	459.869	457.678	30,3	29,6	-2.191	-0,48	473.043	-15.365

Fonte elaborazioni Corte dei conti su dati Istat

(*) Dalle entrate per trasferimenti e dalle spese per trasferimenti a AP sono stati esclusi nel 2009 e 2010 gli effetti di una operazione contabile tra lo Stato e le Regioni che non ha influenzato il conto consolidato delle A.P. ma ha inciso solo sui conti delle amministrazioni centrali e locali. Le Regioni hanno prelevato nei due anni 6,1 e 2,7 miliardi dai loro conti di tesoreria statale riversandoli al Bilancio dello Stato.

Il segno di una virata significativa è offerto dal confronto con gli andamenti dell'ultimo decennio: nel periodo 2000-2009, infatti, la spesa delle amministrazioni centrali era cresciuta ad un tasso medio annuo superiore al 4 per cento, in presenza di un saggio di crescita del Pil nominale molto inferiore (2,7 per cento). Se si guarda, poi, alla spesa al netto degli interessi, la tendenza registrata nel decennio trascorso appare ancora più negativa, con un incremento medio annuo di circa il 6 per cento e un aumento dell'incidenza sul Pil di sei punti percentuali.

Dunque, i risultati del 2010 marcano una svolta nella dinamica della spesa dello Stato e delle altre amministrazioni centrali, anche per effetto del pieno operare dei provvedimenti di contenimento (soprattutto il DL n. 112/2008) favorito dalla scelta di ridimensionare gli interventi di emergenza a sostegno di famiglie e imprese, che, per evidenti ragioni di emergenza, avevano interrotto nel 2009 la linea restrittiva di rigore impressa al tracciato dei conti pubblici.

Il quadro complessivamente positivo segnala, tuttavia, un'evoluzione non bilanciata, che desta preoccupazione soprattutto nella prospettiva di medio periodo. Con un andamento sostanzialmente stabile delle spese per interessi, infatti, le spese correnti segnano ancora un lieve aumento (1,1 per cento), mentre le spese in conto capitale si riducono di circa il 17 per cento.

Il conto delle amministrazioni centrali, nella definizione della contabilità nazionale, è largamente coincidente con il conto dello Stato, essendo la principale differenza concentrata sulle spese per investimenti, più elevate nel conto delle amministrazioni centrali, tra le quali rientra l'Anas.

Non è al momento disponibile il conto dello Stato, nella versione definitiva che l'ISTAT renderà nota prima dell'estate, ma i dati provvisori segnalano risultati migliori rispetto alle previsioni formulate nella RUEF del maggio 2010. Le spese complessive registrerebbero una diminuzione di circa l'1,5 per cento rispetto al 2009, con un risparmio di risorse di circa 8 miliardi rispetto al livello ipotizzato nella RUEF (poco di più se si considerano le spese al netto degli interessi). Più del 90 per cento dello scostamento è da attribuire a due sole categorie di spesa: i redditi da lavoro che, a consuntivo, segnano un'inattesa riduzione (-0,3 per cento), che equivale ad un minore esborso di oltre 3 miliardi rispetto alla previsione, e i contributi agli investimenti (in diminuzione del 10 per cento sul 2009) dai quali discende un alleggerimento di quasi 4 miliardi rispetto alla previsione.

2. Per i redditi da lavoro dipendente – come si è già illustrato nel Capitolo I - il consuntivo del 2010 evidenzia, già a livello del conto delle amministrazioni pubbliche, un rallentamento molto significativo (+0,5 per cento rispetto al 2009) ed inatteso, visto che, ancora in sede di Decisione di finanza pubblica, nell'autunno scorso, si ipotizzava una crescita del 2 per cento. Dall'esame dei conti dei sottosettori istituzionali emerge una diminuzione dello 0,3 per cento per lo Stato, a fronte di una crescita dell'1,6 per cento per le amministrazioni locali.

Il risultato conseguito nel 2010 sembra doversi attribuire all'operare congiunto di diversi fattori di segno discordante. Da un lato, infatti, il 2010 è stato caratterizzato da un'intensa attività contrattuale, in relazione alla decisione di concludere entro l'anno tutti gli accordi relativi alla tornata contrattuale 2006-2009. Sono stati siglati, in particolare, quasi tutti i contratti relativi alla dirigenza pubblica per l'intero quadriennio, con una conseguente forte componente di arretrati a carico dell'esercizio. Dall'altro, si sono dispiegate appieno le misure di contenimento della spesa di personale previste nel DL n. 112 del 2008, con particolare riguardo alle misure di riduzione del personale della scuola, già evidenti, ma in misura minore, nel 2009. Concorre, poi, al contenimento della crescita di personale una generalizzata

diminuzione del complesso dei dipendenti pubblici, dovuto all'introduzione di più stringenti limiti alla possibilità di trattenimento in servizio oltre l'età ordinariamente prevista per il collocamento a riposo e alla revisione della modalità di calcolo per l'importo della buonuscita contenute nel DL n. 78 del 2010, che ha favorito l'anticipo del collocamento a riposo dei dirigenti e del personale appartenente alle fasce di reddito più elevate.

Nel corso del 2010, inoltre, il cosiddetto "slittamento salariale" cioè la crescita inerziale della spesa per redditi, indipendente dalla sottoscrizione nell'anno di accordi collettivi nazionali, dovuto agli effetti della contrattazione integrativa e agli automatismi stipendiali, risulta drasticamente ridotto per effetto dei limiti posti dal citato DL 112 alla crescita dei fondi per i trattamenti accessori ed alla soppressione di alcuni emolumenti previsti da leggi speciali.

Per una più analitica illustrazione delle politiche per il personale pubblico si rinvia, più avanti, al Capitolo VIII.

3. Nel 2010, i consumi intermedi dello Stato, sono diminuiti del 6,8 per cento, una riduzione appena un po' inferiore a quella programmata (- 9 per cento circa).

E' da osservare che si tratta di una categoria di spesa che ammonta complessivamente a circa 20 miliardi e che, per metà, consiste di impegni di competenza del bilancio dello Stato e, per l'altra metà, di "correzioni" imposte dalle regole di classificazione e contabilizzazione del SEC'95.

Le due componenti mostrano nel 2010 andamenti divergenti, soprattutto per l'operare di fattori di natura meramente contabile.

Secondo il rendiconto dello Stato, gli impegni per consumi intermedi sono diminuiti, nel 2010, del 25,2 per cento, un dato che – pur condizionato dall'alta incidenza sul dato 2009, dei debiti pregressi - evidenzia la portata della ulteriore "stretta" imposta agli acquisti di beni e servizi di tutte le amministrazioni statali.

Le correzioni di contabilità nazionale agiscono, invece, nella direzione di una significativa attenuazione del decremento. Nella sostanza, gran parte dello scostamento è da riferire ai criteri di contabilizzazione dei debiti pregressi, per i quali il DL n. 185/2008 (art. 9, comma 1) aveva disposto l'estinzione dei corrispondenti crediti maturati alla fine dell'esercizio 2008.

Tra le altre principali "correzioni" da apportare al rendiconto nel passaggio al conto economico dello Stato - e che si muovono, anch'esse, nella direzione di un aumento della spesa - vanno segnalati gli incrementi significativi da riferire alle istituzioni non ricomprese nei consumi intermedi del bilancio dello Stato, ma incluse nella contabilità nazionale (Presidenza del Consiglio, Agenzie fiscali, organi costituzionali ecc.). In particolare, nel 2010 si sono