

La riduzione degli accertamenti di tipo ordinario sembra sintomatica di un indebolimento della complessiva attività di controllo, che ha potuto contenere la flessione numerica soltanto grazie ad una crescita dei controlli parziali automatizzati, generalmente di minore rilevanza e significatività, anche se meno costosi e comunque da valorizzare sulla base delle informazioni accessibili grazie alla reintroduzione dell'obbligo di allegazione degli elenchi clienti/fornitori. L'indebolimento dell'attività di controllo non traspare dalle maggiori imposte riscosse per effetto dell'azione di accertamento nei confronti delle grandi imprese, cui è ascrivibile una quota significativa del maggior gettito conseguito nell'anno. A riguardo occorre sottolineare l'esigenza di una piena valorizzazione delle capacità di incrocio dei dati ai fini di un'accresciuta efficace dell'azione di accertamento.

Tavola 10

L'ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELL'AGENZIA DELLE ENTRATE  
L'ATTIVITÀ ISTRUTTORIA ESTERNA

	2009	2010	2011
TOTALE	73.900	55.924	54.311
VERIFICHE E CONTROLLI MIRATI NEI CONFRONTI DI SOGGETTI DI GRANDI DIMENSIONI	601	501	435
VERIFICHE E CONTROLLI MIRATI NEI CONFRONTI DI ALTRI SOGGETTI	8.824	9.058	9.488
ACCESSI BREVI <sup>1</sup>	64.475	46.365	44.388
di cui:			
ACCESSI PER IL CONTROLLO SU SCONTRINO E RICEVUTA <sup>2</sup>	29.213	41.577	36.980
ACCESSI BREVI PER IL CONTROLLO DEI DATI DA STUDI DI SETTORE	29.699		

Fonte: Agenzia delle entrate.

<sup>1</sup> Comprensivi di varie tipologie di accesso breve, quali, ad esempio, accessi per conto di altro ufficio, per controllo compensazioni, oltre che degli accessi per il controllo dei dati dichiarati ai fini dell'applicazione degli Studi di settore, accessi per il controllo degli obblighi strumentali e controlli per l'analisi del rischio delle partite IVA

Anche il numero delle attività di controllo esterno presenta nel 2011 una flessione del 2,9 per cento, passando da 55.924 nel 2010 a 54.311 nel 2011. Le verifiche ed i controlli mirati nei confronti di soggetti di grandi dimensioni risultano in calo del 13,2 per cento rispetto al 2010 (da 501 a 435); al contrario, le verifiche e controlli mirati nei confronti di altri soggetti sono pari a 9.488 nel 2011, in aumento del 4,8 per cento circa rispetto al 2010 (9.058).

Il numero di accessi brevi risulta essere pari a 44.388 nel 2011, con una flessione del 4,26 per cento rispetto al 2010 (46.365). Più dettagliatamente, gli accessi per il controllo su scontrino e ricevuta, nonché per il controllo dei dati da studi di settore, ammontano nel 2011 a 36.980, registrando una flessione dell'11 per cento rispetto al 2010 (41.577).

Tavola 11

L'ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELL'AGENZIA DELLE ENTRATE  
I CONTROLLI FORMALI ESEGUITI

	2009	2010	2011
<b>TOTALE</b>	<b>1.199.507</b>	<b>1.237.937</b>	<b>1.321.870</b>
Controllo documentale ex art. 36 ter DPR 600/73 <sup>1</sup>	705.313	905.556	1.005.381
Campione unico	494.194	332.381	316.489

Fonte: Agenzia delle entrate.

<sup>1</sup>Il numero dei controlli è comprensivo dei controlli centralizzati da Comunicazioni Esiti Centralizzate (CEC) e cioè le comunicazioni con gli esiti (importi dovuti) prodotte automaticamente a seguito di incroci tra archivi residenti in AT sulla base di specifici criteri selettivi

Nel 2011 si registra una crescita dei controlli formali eseguiti (complessivamente circa 1,3 milioni) pari al 6,8 per cento rispetto al 2010 (1,2 milioni circa) di cui circa un milione si riferiscono ai controlli documentali ex art. 36-ter del d.P.R. 600/73 (+11 per cento rispetto al 2010) e 316 mila a controlli svolti su campione unico (-4,8 per cento). Relativamente ai controlli documentali si rinvia alle considerazioni formulate più avanti in merito alle criticità rilevate.

Tavola 12

L'ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELL'AGENZIA DELLE ENTRATE GLI ACCERTAMENTI  
SINTETICI IRPEF

*(in milioni di euro)*

	Anno			
	2008	2009	2010	2011
Numero Accertamenti Sintetici IRPEF relativi a periodi d'imposta fino al 2008	15.152	28.240	30.365	36.263
Soggetti titolari di Reddito professionale o d'impresa	4.502	8.570	8.488	8.664
Risultati finanziari conseguiti al 31/12/2011	71.270.634	119.714.265	109.313.457	44.700.207

Fonte: Agenzia delle entrate.

Nel 2011 sono stati eseguiti circa 36 mila accertamenti sintetici ai fini del reddito complessivo IRPEF, con un incremento del 19,42 per cento rispetto ai circa 30 mila accertamenti del 2010. In dettaglio, gli accertamenti svolti nei confronti di soggetti titolari di reddito d'impresa risultano in aumento del 2 per cento, essendo passati da 8.488 nel 2010 a 8.664 nel 2011.

Tuttavia, a fronte dell'aumento del numero dei suddetti accertamenti, si registra una drastica flessione delle relative entrate, che passano dai 109 milioni circa del 2010 ai 44 milioni circa del 2011 (-59,11 per cento).

#### L'attività di controllo della Guardia di finanza

L'attività di controllo fiscale svolta dalla Guardia di finanza nel triennio 2009 – 2011 relativamente ai settori delle Imposte sui redditi e dell'IVA è riepilogata nel prospetto che segue.

Tavola 13

ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELLA GUARDIA DI FINANZA –  
NUMERO DI INTERVENTI ESEGUITI

	2009	2010	2011
Verifiche sostanziali	31.516	31.777	30.153
Controlli ispettivi	76.943	79.872	80.214
Controlli su indici di capacità contributiva	33.402	46.346	44.257
Controlli strumentali	780.563	779.863	769.625

Fonte: Guardia di finanza

I dati mettono in luce una flessione del 5,1 per cento circa delle verifiche sostanziali svolte nel 2011 rispetto all'anno precedente (da 31.777 nel 2010 a 30.153 nel 2011).

I controlli ispettivi risultano lievemente aumentati nel 2011 (+ 0,4 per cento), avendo superato di poco il numero di 80 mila.

I controlli eseguiti su indici di maggior capacità contributiva sono diminuiti del 4,5 per cento, passando da circa 46 mila nel 2010 a 44 mila circa nel 2011.

Una diminuzione si rileva pure nei controlli strumentali (-1,3 per cento), i quali passano da circa 780 mila nel 2010 a poco meno di 770 mila nel 2011.

Da quanto precede non emerge, sul piano strettamente numerico, una intensificazione dell'azione di contrasto dell'evasione rispetto all'anno precedente, come pure sarebbe stato necessario.

Tavola 14

ESITI DELL'ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELLA GUARDIA DI FINANZA  
(in milioni di euro)

	2009		2010		2011	
	II.DD.	IVA	II.DD.	IVA	II.DD.	IVA
Verifiche sostanziali	33.657	6.009	49.245	6.382	48.930	8.022
Controlli ispettivi					1.653	178
Totale	33.657	6.009	49.245	6.382	50.583	8.200

Fonte: Guardia di finanza

Gli esiti dell'attività di controllo svolta dalla Guardia di finanza nel corso del 2011 sono da intendersi in termini di elementi rilevanti ai fini di una maggiore base imponibile accertabile e riguardano l'esecuzione di verifiche sostanziali e controlli ispettivi aventi ad oggetto le imposte dirette e l'IVA.

Dalla comparazione dei dati relativi agli anni 2010 e 2011 si evidenzia un aumento pari al 2,7 per cento del maggior imponibile accertato in materia di imposte dirette.

Risulta altresì aumentato il maggior imponibile accertato nel corso del 2011 in materia di IVA del 28,4 per cento, passando da circa 6 miliardi nel 2010 ad 8 miliardi nel 2011.

Nella Tavola seguente sono riepilogate le violazioni tributarie penali risultanti dalle indagini fiscali svolte dalla Guardia di finanza nel periodo 2005 - 2011:

Tavola 15

## ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELLA GUARDIA DI FINANZA – VIOLAZIONI TRIBUTARIE

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Soggetti denunciati	6.120	7.231	7.342	7.389	11.489	11.230	12.030
<i>di cui in stato di arresto</i>	170	186	148	103	144	134	175
<b>Totale violazioni constatate</b>	<b>5.707</b>	<b>7.310</b>	<b>7.513</b>	<b>7.866</b>	<b>10.907</b>	<b>11.490</b>	<b>11.581</b>
Emissione fatture per operazioni inesistenti	1.502	1.813	1.628	1.516	2.305	2.060	1.981
Dichiarazione fraudolenta	1.812	2.418	2.412	2.645	3.695	3.703	3.627
Dichiarazione infedele	400	584	593	849	1.093	1.182	1.264
Omissa dichiarazione	809	1.129	1.094	1.186	1.706	2.106	2.097
Occultamento/distruzione documenti contabili	1.184	1.366	1.626	1.453	1.759	2.011	2.048

Fonte: Guardia di finanza

I soggetti denunciati nel 2011 sono stati circa 12 mila, con un aumento del 7,12 per cento rispetto al 2010. Dei soggetti denunciati nel 2011, 175 sono stati tratti in arresto, con una

diminuzione del 25 per cento circa rispetto al 2010 (234).

Il numero complessivo delle violazioni rilevate ammonta nel 2011 a 11,5 mila, in lieve aumento (0,79 per cento) rispetto al 2010.

Più precisamente, si rileva una lieve flessione relativamente al numero di violazioni per il reato di emissione di fatture per operazioni inesistenti, che passa da 2 mila nel 2010 a 1,9 mila nel 2011 (- 3,8 per cento).

Anche il numero di dichiarazioni fraudolente rilevate, circa 3,6 mila nel 2011, si riduce rispetto al 2010 di circa il 2 per cento.

In aumento del 6,9 per cento risultano nel 2011 le segnalazioni all'A.G. per il reato di dichiarazione infedele, che ammontavano nel 2010 a 1.182.

Si registra una lieve flessione (-0,43 per cento) delle violazioni per omessa dichiarazione rilevate, le quali ammontano nel 2011 a poco più di 2 mila casi.

Le fattispecie di occultamento o distruzione delle scritture contabili constatate sono state nel 2011 circa 2 mila, senza variazioni di rilievo rispetto al numero constatato nell'anno 2010.

L'attività di controllo dell'Agenzia delle Dogane

L'andamento dell'attività di controllo messa in atto dall'Agenzia delle dogane è riportato nella Tavola seguente.

Tavola 16

## ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELL'AGENZIA DELLE DOGANE – NUMERO DI CONTROLLI ESEGUITI

	2009	2010	2011
Controlli su importazioni	380.915	379.204	392.442
<i>di cui: visita delle merci</i>	225.598	233.214	205.770
Controlli su esportazioni	276.774	344.315	302.292
<i>di cui: visita delle merci</i>	66.938	61.775	64.706
Controlli attraverso gli scanner	40.328	40.676	42.499
Controlli doganali su scambi extra-comunitari a posteriori	272.725	259.514	232.182
Controlli sul plafond scambi extra-comunitari	1.256	1.188	948
Controlli doganali su scambi intra-comunitari	7.851	7.106	6.131
Attività di verifica nel settore accise	36.956	36.988	41.785

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati dell'Agenzia delle dogane

I controlli sulle importazioni risultano nel 2011 pari a circa 392 mila, in aumento rispetto al 2010 (379 mila) del 3,5 per cento. Al contrario, i controlli sulle esportazioni, subiscono nel corso del 2011 una diminuzione dell'11,7 per cento, passando da 344 mila nel 2010 a 302 mila. In aumento del 4,5 per cento i controlli attuati attraverso gli scanner, che nel 2011 sono stati circa 42 mila, rispetto ai 40 mila circa del 2010.

In flessione (-10,5 per cento) i controlli doganali su scambi extra-comunitari a posteriori, che passano da 259 mila nel 2010 a 232 mila nel 2011. Pure in flessione i controlli sul plafond degli scambi extra-comunitari passati da 1.188 dell'anno precedente a 948 nel 2011 (-20 per cento circa), nonché l'attività di controllo doganale su scambi intra-comunitari che si è concretizzata in circa 6 mila nel 2011, a fronte di poco più di 7 mila controlli nel 2010 (13,7 per cento).

Al contrario, risultano in aumento le attività di verifica nel settore delle accise che nel 2011 hanno comportato circa 42 mila controlli rispetto ai 37 mila del 2010 (+13 per cento).

#### L'attività di controllo dell'Agenzia del Territorio

L'attività di controllo posta in essere nel 2011 dall'Agenzia del Territorio è sintetizzata nel prospetto seguente:

Tavola 17

#### ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELL'AGENZIA DEL TERRITORIO – NUMERO ED ESITI DEI CONTROLLI ESEGUITI

( in milioni di euro)

	2009		2010		2011	
	Numero controlli eseguiti	Esiti finanziari (variazioni di rendita)	Numero controlli eseguiti	Esiti finanziari (variazioni di rendita)	Numero controlli eseguiti	Esiti finanziari (variazioni di rendita)
Numero classamenti delle U.I.U. verificati nel merito	982.916	112	1.023.302	118	852.203	117
Controlli in sopralluogo sulle U.I.U. presentate con docfa	180.868		160.875		136.114	
Numero di particelle trattate a seguito degli elenchi pubblicati in GU al 31/12/2009 relative a fabbricati non presenti in catasto o ad ampliamenti non registrati	236.338	94	385.640	119	680.837	235
Numero di unità immobiliari urbane con attribuzione di rendita presunta					344.741	206
Numero di particelle trattate contenute negli elenchi pubblicati in GU al 31/12/2009 relative a fabbricati che hanno perso i requisiti di ruralità	155.254	31	162.866	26,8	52.769	21
Numero microzone revisionate ai sensi dell'art. 1, comma 335, LF 2005	6	1,3	1	0,4	In corso	-
Revisione puntuale del classamento (Art. 1 comma 336 LF 2005)	3.671 u.i.u.	24	6.518 u.i.u.	43	9.822	26
Verifica all'attualità dell'appartenenza alle categorie f3/f4	155.165 u.i.u.	54,6	213.719 u.i.u.	34	96.348	25

Fonte: Agenzia del territorio

Nel 2011 risultano diminuiti del 16,7 per cento il numero dei classamenti delle unità immobiliari urbane verificati nel merito, passando da circa 1 milione nel 2010 a 852 mila nel 2011. I controlli svolti in sopralluogo sulle unità immobiliari urbane presentate con *docfa* sono diminuiti nel 2011 (136 mila) del 15,3 per cento rispetto al 2010 (160 mila). Gli esiti relativi ai suddetti controlli, in termini di variazioni di rendita,

subiscono nel 2011 una lieve flessione dello 0,85 per cento, passando da 118 milioni nel 2010 a 117 milioni nel 2011.

Il numero di controlli su particelle trattate a seguito degli elenchi pubblicati in GU al 31/12/2009 relative a fabbricati non presenti in catasto o ad adempimenti non registrati risultano nel 2011 pari a circa 680 mila, in netto aumento (+ 76,5 per cento) rispetto al 2010 (385 mila). Ne consegue nel 2011 un esito positivo (+97 per cento) delle suddette attività di controllo, in termini di variazioni di rendita, rispetto al 2010.

I controlli sul numero di particelle trattate a seguito degli elenchi pubblicati in GU al 31 dicembre 2009 relative a fabbricati che hanno perso i requisiti di ruralità ammontano nel 2011 a circa 52 mila, in flessione rispetto al 2010 (162 mila) del 67 per cento. Conseguentemente a tale riduzione, si registra una diminuzione nelle variazioni di rendita accertate rispetto al 2010 pari al 21,6 per cento.

I controlli relativi alla revisione puntuale del classamento sono aumentati nel 2011 del 50 per cento, passando da 6,5 mila nel 2010 a 9,8 mila nel 2011. Risulta una diminuzione del 39 per cento rispetto al 2010 delle variazioni di rendita accertate (da 43 milioni nel 2010 a 26 milioni nel 2011).

I controlli relativi alla verifica all'attualità dell'appartenenza alle categorie f3/f4 ammontano nel 2011 a 96 mila, in calo del 54 per cento rispetto al 2010 (213 mila). Conseguentemente a tale riduzione, si registra una diminuzione del 26 per cento delle variazioni di rendita accertate, passando da 34 milioni nel 2010 a 25 milioni nel 2011).

#### 4.1.2. Gli esiti finanziari dell'attività di controllo

Gli esiti finanziari dell'attività di controllo attuata nel 2011 dall'Agenzia delle Entrate sono evidenziati nel prospetto che segue:

Tavola 18

L'ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELL'AGENZIA DELLE ENTRATE  
ENTRATE DA ACCERTAMENTO E CONTROLLO  
(in milioni di euro)

	2009	2010	2011
<b>Totale</b>	<b>9.130</b>	<b>11.049</b>	<b>12.703</b>
<i>di cui:</i>			
da Liquidazione automatizzata	3.438	4.635	5.516
da Controlli documentali	281	369	399
da Controlli sostanziali	5.411	6.045	6.788

Fonte: Agenzia delle entrate.

Le evidenze statistiche si prestano alle seguenti considerazioni:

1. Le entrate derivanti da attività di accertamento e controllo ammontano nel 2011 a 12,7 miliardi di euro, registrando un incremento del 15 per cento rispetto al 2010 (11 miliardi di euro).

Analizzando nel dettaglio le entrate per ciascuna tipologia di controllo, si registrano nel 2011 entrate da liquidazione automatizzata (d.P.R. 600/73 n. 36-bis) pari a 5,5 miliardi di euro, in aumento del 19 per cento rispetto al 2010 (4,6 miliardi di euro).

L'ammontare delle entrate derivanti da controlli documentali (d.P.R. 600/73 n. 36-ter) è pari nel 2011 a 399 milioni di euro, in aumento di circa l'8 per cento rispetto al 2010.

Nelle entrate connesse ai controlli sostanziali, che ammontano nel 2011 a circa 6,8 miliardi di euro, si registra un aumento pari al 12 per cento rispetto all'importo del 2010, che aveva di poco superato i 6 miliardi di euro. L'Agenzia delle entrate si è dichiarata non in grado di fornire i dati relativi alla distribuzione delle entrate da accertamento sostanziale per classi di recupero e per tipologia di soggetti sottoposti all'attività di controllo. Prescindendo da ciò e tenendo conto anche dei dati recentemente diffusi dalla stessa Agenzia<sup>32</sup>, nonché di quelli contenuti nella circolare n. 18 del 31 maggio 2012, si può affermare che la parte di gran lunga più rilevante dell'incremento di entrate conseguito nel triennio 2009–2011 deriva dall'attività di controllo svolta nei confronti di grandi imprese e, specificamente, di quelle interessate dai noti fenomeni elusivi riconducibili alla categoria giurisprudenziale dell'abuso del diritto. Molto più contenuti appaiono gli incrementi conseguiti nel settore delle imprese di piccole dimensioni e dei professionisti. Ne discende la relativa incisività che l'azione di accertamento continua ad avere nei confronti dei fenomeni evasivi di massa che, come è noto, interessano un'ampia fascia degli operatori economici di media e piccola rilevanza.

I risultati finanziari dell'attività di accertamento sostanziale nei settori delle imposte dirette, dell'IVA e del Registro sono riportati nella Tavola che segue.

Nel 2011 l'incremento è stato di 743 milioni di euro rispetto al 2010 (+12 per cento) e di 1.377 milioni rispetto al 2009 (+25 per cento).

L'incremento del 2011 rispetto all'anno precedente è stato interamente determinato dagli istituti dell'adesione all'accertamento (+1.157 milioni) e della conciliazione giudiziale (+285 milioni), mentre risultano in flessione tutti le altre fattispecie (adesione ai verbali, acquiescenza, registro e ruoli).

Tavola 19

## ENTRATE DA ATTIVITÀ DI CONTROLLO SOSTANZIALE (ACCERTAMENTO)

(in milioni di euro)

		Anno			
		2008	2009	2010	2011
	<b>Totale</b>		<b>5.411</b>	<b>6.045</b>	<b>6.788</b>
<i>di cui:</i>	adesione ai verbali		167	514	378
	adesione all'accertamento*	1.358	1.842	1.651	2.808
	% adesione su sub tot	42%	44%	38%	48%
	acquiescenza	363	590	1.073	786
	conciliazione giudiziale	115	304	245	530
	registro*	253	346	532	399
	% registro su totale	8%	8%	10%	8%
	ruoli	1.119	1.361	1.571	**
	<i>sub tot.</i>	<i>3.208</i>	<i>4.610</i>	<i>5.586</i>	<i>4.901</i>
	altro***		801	459	1.887

(\*) sono ricompresi i valori degli incassi derivanti dall'adesione ordinaria e dall'adesione ai contenuti dell'invito al contraddittorio (art. 5 del d.lgs. n. 218/97).

(\*\*) dato non fornito dall'Agenzia delle entrate

(\*\*\*) dati desunti per mero calcolo differenziale: non appare verosimile che la differenza derivi solo dalle entrate da definizione delle sanzioni irrogate separatamente (d.lgs.472/97 art 16 e 17)

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia delle entrate

<sup>32</sup> Documento "Recupero dell'evasione" pubblicato sul sito istituzionale dell'Ente, paragrafo 4.2, pag. 22.

Gli esiti finanziari dell'attività di controllo attuata nel 2011 dall'Agenzia delle Dogane, in termini di maggiori diritti accertati, sono evidenziati nel prospetto che segue:

Tavola 20

## CONTROLLI DELL'AGENZIA DELLE DOGANE

*(in euro)*

	2009	2010	2011
Controlli su importazioni			
Controlli su esportazioni	nd	nd	nd
Controlli attraverso gli scanner			
Controlli doganali su scambi extra-comunitari a posteriori	82.206.592	23.299.471	48.698.423
Controlli sul plafond scambi extra-comunitari	44.667.734	121.704.652	75.602.629
Controlli doganali su scambi intra-comunitari	548.299.087	536.472.914	574.104.489
Attività di verifica nel settore accise	160.325.979	86.113.294	239.846.639
<b>TOTALE</b>	<b>1.185.487.000</b>	<b>1.136.935.000</b>	<b>1.274.687.000</b>

Fonte: Agenzia delle dogane

Non sono disponibili presso l'Agenzia delle dogane i dati relativi a controlli su importazioni, su esportazioni e controlli svolti attraverso gli scanner.

I controlli doganali su scambi extra-comunitari a posteriori hanno prodotto nel 2011 circa 48 milioni di maggiori diritti accertati, in aumento del 109 per cento rispetto al 2010 (23 milioni).

Nel 2011 risultano in diminuzione rispetto al 2010 i maggiori diritti accertati con controlli sul plafond degli scambi extra-comunitari del 37,8 per cento, passando da circa 121 milioni a 75 milioni.

I controlli doganali su scambi intra-comunitari hanno prodotto nel 2011 maggiori diritti accertati per circa 574 milioni, in aumento del 7 per cento rispetto al 2010 (536 milioni).

I maggiori diritti accertati a fronte dell'attività di verifica nel settore accise risultano aumentati del 178,5 per cento, passando da poco più di 86 milioni nel 2010 a circa 240 milioni nel 2011.

Nel complesso, a fronte dell'attività di controllo svolta dall'Agenzia delle dogane nel corso del 2011, risultano aumentati del 12 per cento rispetto al 2010 i maggiori diritti accertati.

## 4.1.3. L'attività antifrode

Le amministrazioni coinvolte nell'attività di contrasto alle frodi in materia di IVA e alle sottofatturazioni sono la Guardia di Finanza, l'Agenzia delle Dogane e l'Agenzia delle Entrate. Esse hanno riferito sugli esiti dell'attività antifrode per gli anni dal 2008 al 2011, in particolare: con riferimento al contrasto alle «frodi carosello» e alle false fatturazioni interne (con riguardo alle violazioni della normativa comunitaria e nazionale in materia di IVA), nonché ai risultati finanziari dei controlli connessi alla collaborazione internazionale o intracomunitaria.

Dall'analisi degli elementi informativi forniti dall'Agenzia delle Dogane (Tavola 21), si rileva che i risultati finanziari, riferiti ai maggiori diritti accertati in seguito all'attività di accertamento e controllo, considerati nel complesso, hanno avuto un

andamento relativamente stabile nel corso del quadriennio, caratterizzato da una prima fase lievemente crescente (+0,7 per cento nel 2009 rispetto al 2008, corrispondente ad una variazione in valore assoluto di 7,6 milioni di euro), da una seconda fase decrescente nel 2010 (- 4,1 per cento rispetto all'anno precedente, corrispondente ad una riduzione di 49 milioni di euro) e da una terza fase nuovamente crescente nel 2011 (+12,1 per cento rispetto al 2010, cui equivalente corrisponde una variazione in valore assoluto di 138 milioni di euro).

Tavola 21

## ESITI DELL'ATTIVITÀ ANTIFRODE – AGENZIA DELLE DOGANE

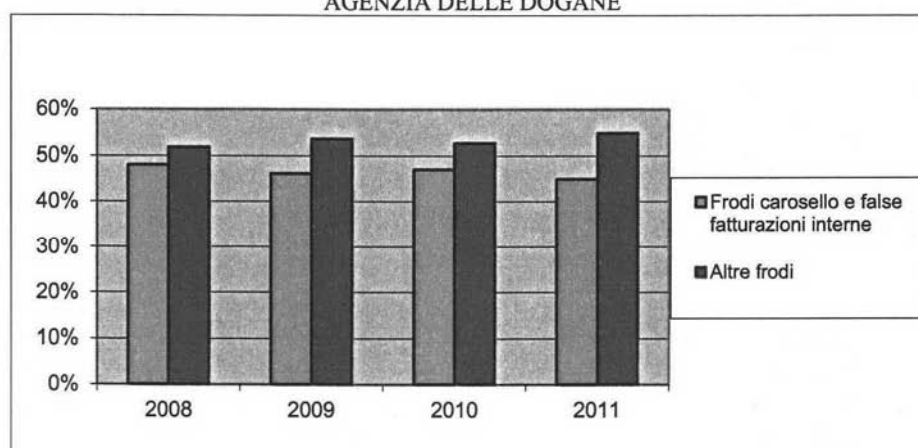
(in milioni di euro)

	2008	2009	2010	2011
Risultati finanziari attività di accertamento, controllo e antifrode	1.178	1.185	1.136	1.275
<i>di cui:</i>				
<i>frodi carosello e false fatturazioni interne (IVA Intracomunitaria)</i>	567	548	536	574
<i>altre frodi</i>	611	637	600	701

Fonte dati: Agenzia delle dogane

L'attività di accertamento, controllo e antifrode dell'Agenzia delle dogane riguarda, da una lato, il contrasto alle frodi carosello e alle false fatturazioni interne (relativamente alla materia dell'IVA intracomunitaria e nazionale) e dall'altro le altre tipologie di frodi (controlli in materia di accise, violazioni normativa *plafond*, ecc.). Il grafico 1 evidenzia l'andamento e la quota di queste due casistiche rispetto al totale dell'attività.

Grafico 1

TIPI DI FRODE RILEVATI NELL'ATTIVITÀ DI CONTROLLO E ACCERTAMENTO  
AGENZIA DELLE DOGANE

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati Agenzia delle dogane

In termini finanziari (maggiori diritti accertati) si registra nel 2009 una diminuzione delle violazioni rilevate in materia di frodi carosello e alle false fatturazioni (- 3,3 per cento rispetto al 2008, corrispondente ad una variazione in valore assoluto di circa 18 milioni di euro) e un aumento delle «altre frodi» (+4,3 per cento). Nel 2010 la diminuzione dei risultati ha interessato entrambe le tipologie di frode (rispettivamente di

18 milioni e di 26 milioni). Infine nel 2011 si è avuto un incremento delle violazioni individuate (di 38 milioni di euro per le frodi carosello e le false fatturazioni e di 100 milioni di euro per le altre frodi).

Con riguardo ai risultati finanziari riferiti ai maggiori diritti accertati per l'attività di Mutua Assistenza Amministrativa con l'OLAF e di cooperazione amministrativa in materia di IVA, si è avuto un rilevante incremento degli stessi nell'anno 2009 rispetto al 2008 (+ 143 milioni di euro). In detto anno le pratiche di collaborazione internazionale o intracomunitaria trattate per le quali sono stati disposti controlli sono più che raddoppiate, passando da 810 a 1.669. Al contrario, gli esiti finanziari dei controlli connessi alla collaborazione internazionale o intracomunitaria hanno registrato una notevole flessione nell'anno 2010 (-38,1 per cento, pari a 57 milioni di euro). Nell'anno 2011 i risultati finanziari connessi ai controlli svolti in collaborazione sono aumentati di circa 62 milioni (+ 67,4 per cento), pur essendo diminuito il numero di controlli effettuati di 332 unità.

L'Agenzia delle Dogane ha, inoltre, comunicato i casi di sottofatturazione per i quali nella dichiarazione doganale (quindi anche nelle fatture allegate alla bolletta) sono riportati valori non veritieri. Dall'analisi dei dati, svolta in maggior dettaglio nel successivo paragrafo 4.1.4, si rileva che nel 2009 sono diminuite le sottofatturazioni rilevate, mentre sono aumentate nel successivo biennio 2010-2011, passando da 3.501 a 3.660.

La Guardia di finanza ha riferito che i risultati finanziari dell'attività antifrode sono aumentati nel 2009 e nel 2010, rispettivamente di 2 milioni di euro (+ 15,4 per cento) e di 4,5 milioni di euro (+29,6 per cento), mentre nel 2011 si è avuta una diminuzione di 5,4 milioni di euro rispetto all'anno precedente, pari ad una variazione percentuale del 28,8 per cento.

Tavola 22

RISULTATI FINANZIARI DELL'ATTIVITÀ ANTIFRODE DELLA GUARDIA DI FINANZA  
(in milioni di euro)

	2008	2009	2010	2011	2008-2011
Risultati finanziari attività antifrode	13.086	15.104	19.569	14.123	61.882

Fonte: Guardia di Finanza

Per quanto concerne lo svolgimento dell'attività antifrode, l'Agenzia delle entrate è impegnata nel monitoraggio e nell'individuazione di casi di frode dell'IVA (nazionale e comunitaria) e di imposte dirette. In particolare, per le frodi intracomunitarie, l'Agenzia è ricorsa a strumenti di cooperazione internazionale e al monitoraggio dei soggetti che effettuano transazioni comunitarie in violazione delle norme tributarie.

I risultati dell'attività dell'Agenzia delle entrate sono riassunti nella tavola di seguito riportata.

Tavola 23

## RISULTATI FINANZIARI ATTIVITÀ ANTIFRODE – AGENZIA DELLE ENTRATE

(in milioni di euro)

	2008	2009	2010	2011	TOT 2008- 2011	Variazioni %			Variazioni in valore assoluto		
						2008-2009	2009-2010	2010-2011	2008-2009	2009-2010	2010-2011
N.indagini fiscali (verifiche e accessi mirati)	480	551	526	580	2.137	14,8	-4,5	10,3	71	-25	54
Maggiore imposta IVA constatata	669	789	724	782	2.964	17,9	-8,2	8	120	-65	58
Maggiore imponibile II.DD.	1.181	2.055	4.092	2.568	9.896	74	99	-37	874	2.037	-1.524
Maggiore imponibile IRAP	1.124	1.334	2.369	1.836	6.663	19	78	-23	210	1.035	-533
Ritenute	0,7	28,0	6,0	16,0	51,0		-78,6	166,7	27,3	-22,0	10,0

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati Agenzia delle Entrate

Il numero delle indagini fiscali (verifiche e accessi mirati) che nel 2010 erano diminuite, nell'ultimo anno è aumentato (da 526 a 580) con esiti finanziari positivi e in aumento per quanto riguarda la maggior imposta IVA constatata (+58 milioni di euro) e le ritenute (+10 milioni) e in flessione relativamente al maggiore imponibile IRAP (-533 milioni) e al maggiore imponibile II.DD. (-1.524 milioni).

## 4.1.4 Contrasto alle frodi connesse al fenomeno delle sottofatturazioni

L'Agenzia delle Dogane esegue, inoltre, l'attività di contrasto (prevenzione e repressione) delle frodi connesse al fenomeno delle sottofatturazioni attraverso lo svolgimento di controlli e sequestri.

Dallo svolgimento di attività fraudolente connesse al fenomeno delle sottofatturazioni derivano non soltanto implicazioni per l'erario, ma anche per il mercato sia nazionale che intracomunitario (forme di concorrenza sleale). Il meccanismo delle sottofatturazioni, che si concreta in attività di contrabbando attuato al momento dell'importazione, attraverso la dichiarazione non veritiera del valore imponibile, comporta l'evasione dei diritti doganali dovuti (quali l'IVA e i dazi), con conseguente violazione delle norme tributarie e di natura valutario finanziaria (attraverso esecuzione di attività di riciclaggio dei proventi del contrabbando e da altri delitti spesso riconducibili agli stessi flussi a rischio quali il reato di contraffazione).

Le verifiche sono state condotte comparando i dati riguardanti le quantità importate ai valori statistici relativi ai settori merceologici a rischio (abbigliamento, calzature, borse). Il contrasto alle sottofatturazioni, mediante controlli *a posteriori* che si sono tradotti in maggiori diritti accertati, ha determinato, negli anni, da una parte, la diminuzione delle quantità a rischio importate in Italia e, dall'altra, una maggiore entrata in termini di dazi e IVA riscossi (Tavola 24).

TAVOLA 24

AGENZIA DELLE DOGANE - ATTIVITÀ DI CONTRASTO AL FENOMENO DELLE  
SOTTOFATTURAZIONI (SERIE STORICA – ANNI 2004-2011).

	Sezione A				Sezione B		
	Quantità sequestrate		Maggiori diritti accertati* (dazi+IVA)	Sanzioni	Incremento dazi ed IVA derivanti dall'andamento dei valori dichiarati all'importazione su abbigliamento, calzature e borse importati dalla Cina		
	N.pezzi	Kg			Dazi (A)	IVA (B)	maggiori diritti (A+B)
2004	17.861.973		100.000.000				
2005	17.666.722		1.950.819	1.624.752	28.677.614	59.830.915	88.508.529
2006	4.303.875		11.328.788	14.932.123	93.785.992	160.256.022	254.042.014
2007	25.859.527		21.152.762	43.173.311	156.461.734	251.718.800	408.180.534
2008	3.816.052		24.521.713	21.694.583	254.230.409	395.796.481	650.026.890
2009	1.164.813		22.892.171	25.064.334	260.165.940	355.130.383	615.296.323
2010	226.272	95.621	19.826.252	19.288.980	324.766.994	440.093.429	764.860.423
2011	211.639	641.613	25.581.255	28.250.666	333.316.880	562.620.534	895.937.414
Totale (escluso 2004)	53.248.900	737.234	127.253.760	154.028.749			
TOTALI 2008-2011	5.418.776	737.234	92.821.391	94.298.563	1.172.480.223	1.753.640.827	2.926.121.050

\*I Maggiori diritti sono stati calcolati considerando l'IVA e il dazio sull'incremento di valore medio al Kg dichiarato per ciascuna tipologia di merce rispetto al 2004.

Fonte: elaborazioni su dati dell'Agenzia delle Dogane.

Dall'analisi dell'attività di verifica attuata dall'Agenzia delle Dogane è possibile evidenziare i seguenti aspetti:

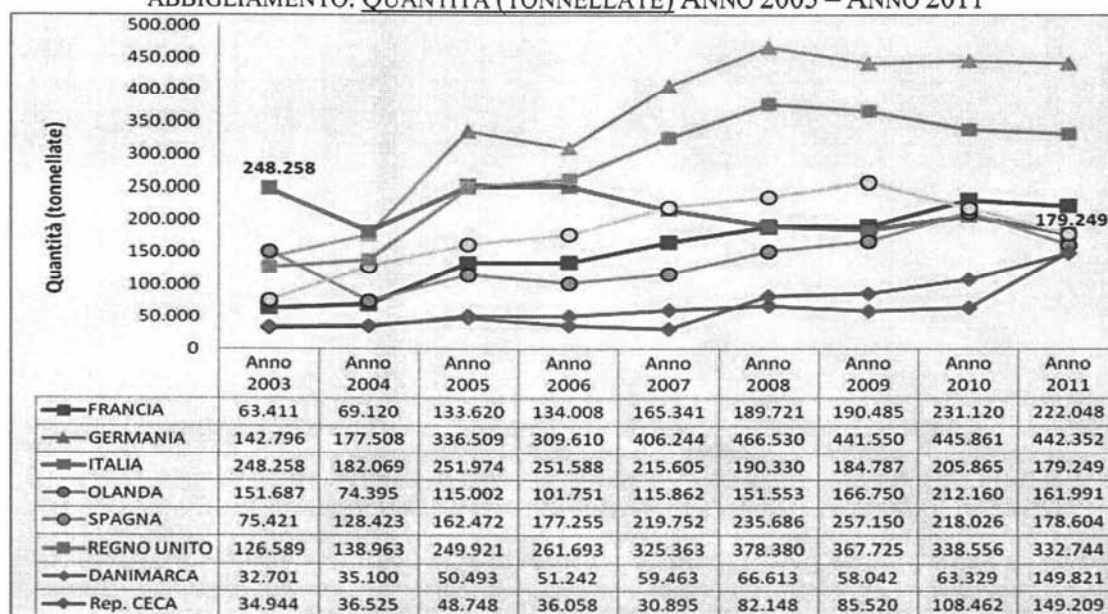
- una sostanziale riduzione, nel corso del periodo considerato, delle quantità sequestrate, ma una maggiore entrata in termini di maggiori diritti (dazi e Iva). Nel 2008 l'incremento dei dazi e dell'Iva, derivanti dall'aumento dei valori dichiarati all'importazione (abbigliamento, calzature e borse), provenienti dal mercato cinese (considerato, per tali settore, il mercato più importante) era di 650 milioni di euro. Nel 2011 ha raggiunto la cifra di 896 milioni, confermando un *trend* in continua ascesa;

- per il 2011, sono stati rilevati maggiori diritti accertati per 26 milioni di euro (a fronte di 3.660 casi accertati e 640 kg. di merce sequestrata), per un importo complessivo delle sanzioni comminate di euro 28.250.666. Con riferimento ai dati del 2010, tali maggiori diritti accertati hanno registrato un incremento del 29,0 per cento, mentre la variazione percentuale dei maggiori diritti calcolati sui valori incrementali di dazi e IVA, risulta pari al 17,1 per cento.

Risulta interessante evidenziare, in un contesto sempre più globalizzato che vede l'Europa presentarsi come mercato unico, le importazioni di origine cinese, nel settore dell'abbigliamento, con riferimento ai vari paesi europei.

Grafico 2

IMPORTAZIONI DI ORIGINE CINESE DEI PRINCIPALI PAESI UE - INDUMENTI ED ACCESSORI DI ABBIGLIAMENTO. QUANTITÀ (TONNELLATE) ANNO 2003 – ANNO 2011



Fonte: Agenzia delle Dogane.

Da questo primo grafico si rileva che l'Italia, che nel 2003 era il primo paese importatore di abbigliamento dalla Cina, ha man mano perso terreno, proprio mentre tale *import* in Unione Europea cresceva fino a raddoppiare; che il flusso in *import* si è diretto prima verso la Spagna e poi verso Germania e Regno Unito; che dal 2010-2011, Germania e Regno Unito, si sono stabilizzate e hanno iniziato a perdere quota Olanda e Spagna (dove negli ultimi anni i prezzi medi all'*import* si sono alzati) e sono cresciute in modo considerevole le importazioni in Danimarca e Repubblica Ceca (in seguito a valori imponibili medi all'*import* molto bassi).

Sulla base di quanto sopra evidenziato, anche in virtù dei dati forniti e del grafico proposto, si può sottolineare che nel periodo in cui l'attività di contrasto della «sottofatturazione» svolta dall'Agenzia è stata più forte, a fronte dell'aumento del valore medio imponibile dichiarato in Italia, si è verificata la diminuzione dei quantitativi importati in Italia. Nello stesso periodo sono aumentate le importazioni in Europa degli stessi prodotti dall'estremo oriente, in particolare dalla Cina e si è determinata una rilevante distorsione di traffici dall'Italia verso altri paesi dell'Unione Europea. Ciò è sicuramente dovuto, da un lato, a precise scelte elusive assunte da organizzazioni commerciali, che si sono orientate verso dogane ritenute meno sensibili al contrasto del fenomeno. Dall'altro, però, non va escluso il fatto che tali distorsioni possano essere certamente riconducibili anche a strategie portuali ed a investimenti logistici di diversa entità all'interno dei differenti paesi membri.

4.1.5. Andamento dell'attività di prevenzione e repressione dei fenomeni del contrabbando e delle contraffazioni da parte della Guardia di Finanza.

Gli esiti dell'attività di prevenzione e repressione dei fenomeni del contrabbando e delle contraffazioni svolta dalla Guardia di finanza sono analizzabili in merito alle aree tematiche delle accise, delle dogane e monopoli e delle contraffazioni e pirateria, con riferimento al triennio 2009-2011.

Per il comparto delle accise, sono stati considerati gli esiti delle attività ispettive svolte dall'amministrazione, tenendo conto delle verifiche e dei controlli eseguiti e dei risultati e delle investigazioni portati a termine.

Tavola 25

	2009	2010	2011
Interventi	4.766	4.403	4.250
Sequestri			
Prodotti energetici (migliaia di tonn)	4,1	8,6	1,9
bevande alcoliche	31.233	87.067	23.355
Consumo in frode			
Prodotti energetici (kg)	24.172.010	73.793.926	58.122.051
bevande alcoliche	1.481	72.551	66.168
Tributi evasi (in milioni di euro)	286	50	1.341

Fonte: Guardia di Finanza.

Nel settore delle dogane e dei monopoli l'amministrazione ha fornito i dati concernenti l'attività operativa svolta sempre nel triennio 2009-2011.

Nella tavola di seguito riportata, è possibile riscontrare che, pur a fronte di un numero inferiore di interventi, soggetti denunciati e violazioni riscontrate rispetto al 2010, nonché ad una diminuzione generalizzata dei principali generi sequestrati, l'ammontare dei tributi evasi è aumentato considerevolmente (da 48,7 milioni a 56,5, con un incremento del 16,2 per cento).

Tavola 26

Controlli doganali	Gen - Dic 2009	Gen - Dic 2010	Gen - Dic 2011
n. interventi con violazioni	4.314	4.646	3.625
n. soggetti denunciati	2.695	3.353	2.198
n. violazioni riscontrate	4.371	4.796	3.744
Principali generi sequestrati			
tabacchi lavorati esteri (kg)	298.440	248.768	240.105
tabacchi lavorati esteri contraffatti (kg)	37.173	62.361	38.509
altre merci (n.)	3.984.009	1.879.292	750.692
mezzi terrestri e navali sequestrati (n.)	434	405	547
tributi evasi (in milioni di euro)	56,4	48,7	56,6

Fonte: dati Guardia di Finanza

Anche per quanto concerne il settore delle contraffazioni e della pirateria, l'amministrazione ha riferito sugli esiti dell'attività di contrasto attuata, con riferimento a quei fenomeni illeciti a carattere «trasversale», connessi e complementari ad altre forme di illegalità economico-finanziarie attuate nel mercato (evasione fiscale, riciclaggio e reimpiego dei proventi illeciti, lavoro nero ed irregolare).

I dati riepilogati nella tabella successiva evidenziano una continua riduzione di tutti gli indicatori: degli interventi (diminuiti di quasi 3.000 unità nel triennio), delle persone segnalate all'Autorità Giudiziaria (-4.268) e dei sequestri (calati di circa 7.400 mila).

Tavola 27

	2009	2010	2011
Interventi	16.211	14.863	13.265
Persone segnalate all'A.G.	15.466	13.234	11.198
Sequestri	112.806.145	110.666.869	105.420.905

Fonte: dati Guardia di Finanza

#### 4.1.6. Le entrate derivanti dalle sanzioni tributarie amministrative

Nella Tavola che segue sono riepilogate le entrate imputate ai capitoli 3312 e 3313, concernenti rispettivamente le sanzioni in materia di imposte dirette e indirette nel triennio 2009-2011.

TAVOLA 28

SANZIONI RELATIVE ALLE IMPOSTE DIRETTE E INDIRETTE (CAPITOLI 3312 E 3313)  
(in milioni di euro)

	2009	2010	2011
Riscosso Competenza	1.006	1.214	1.317
Riscosso Residui (lordo da versare)	763	867	900
Riscosso Totale	1.769	2.081	2.217

Fonte: elaborazione su dati S.i.RGS - Corte dei conti

Dall'analisi dei dati emerge un ulteriore aumento del 6,54 per cento nel 2011, dopo l'incremento del 17,64 per cento che si era registrato nel 2010 rispetto all'anno precedente. A tale risultato hanno contribuito soprattutto le entrate di competenza, cresciute dell'8,48 per cento nel 2011 (rispetto al 20,68 per cento nel 2010).

Tali risultati sembrano essere stati determinati da molteplici fattori quali la maggiore proficuità dei controlli sostanziali e, soprattutto, l'accelerazione dei controlli di liquidazione automatizzata concernenti le dichiarazioni ai fini delle imposte sui redditi e IVA. Con ogni probabilità una parte significativa dell'incremento può essere correlata all'accresciuta tendenza a non versare le imposte dovute, per poi avvalersi delle generose riduzioni delle sanzioni previste dalla normativa negli ultimi anni.

In proposito per brevità si ricordano soltanto i più recenti interventi legislativi adottati, relativi alla definizione straordinaria delle "liti minori" (prevista dall'art. 39, comma 12, del DL. n.98 del 2011 come modificato dal DL n. 216 del 2012), che ha comportato la rinuncia all'applicazione delle sanzioni amministrative, e l'introduzione a regime dell'istituto della mediazione fiscale (art. 39, comma 9, del DL. n. 98 del 2011), che comporta l'abbattimento al 40 per cento delle sanzioni anche in caso di conferma dell'atto oggetto di istanza di mediazione.

Peraltro verso, l'indebolimento del sistema sanzionatorio è stato attenuato dal legislatore con la legge n. 220 del 2010 che, con effetti che si manifestano a decorrere dal 2011, ha innalzato anche le sanzioni applicabili in caso di ravvedimento. Il DL n. 98/2011 ha inoltre affiancato, al richiamato istituto, quello del cd. *mini ravvedimento* (cfr. articolo 23, comma 31), che consente al contribuente, in caso di pagamento tardivo effettuato entro i quattordici giorni successivi alla scadenza, di versare una sanzione dello 0,2 per cento per ogni giorno di ritardo, fino ad un massimo del 2,8 per cento.

Alla luce di ciò va richiamata l'attenzione sulle strategie sanzionatorie che non dovrebbero trascurare la circostanza che il sistema tributario in vigore continua ad essere basato essenzialmente sull'osservanza spontanea degli obblighi tributari e sulla

conseguente necessaria incisività delle sanzioni concretamente applicate in caso di inadempimento.

#### 4.2. Risultati del contenzioso

Sul piano generale, la sistematica attività di monitoraggio e di indagine sull'evoluzione e sui risultati del contenzioso tributario, che la Corte svolge istituzionalmente nell'ambito delle funzioni di controllo sulle amministrazioni che sono parte nel processo tributario, fa emergere alcuni aspetti che è utile segnalare.

La Direzione della giustizia tributaria del Dipartimento delle finanze nel mese di novembre 2011 ha presentato la relazione di monitoraggio sullo stato del contenzioso tributario e sull'attività delle commissioni tributarie aggiornata all'anno 2010.

Ulteriori dati di aggiornamento al 31 dicembre 2011 sono stati forniti dal Dipartimento delle finanze e dalle Agenzie fiscali. Il carico pendente totale al 31 dicembre 2011 delle tre Agenzie (Entrate, Territorio e Dogane), enti locali ed altri enti in I, II grado, sezioni regionali CTC e Cassazione risulta in lieve flessione, rispetto al 31 dicembre 2010: da n.917.859<sup>33</sup> ricorsi pendenti a n.871.128.

Occorre premettere che il Dipartimento delle Finanze e le Agenzie fiscali acquisiscono i dati del contenzioso tributario da banche dati differenti, costruite in base alle esigenze e prospettive della propria struttura. Fra i vari motivi di discrasia si evidenzia la rilevazione dei ricorsi da parte del Dipartimento, che avviene nel momento del deposito presso le Commissioni, mentre le Agenzie conteggiano i ricorsi in base alla data della loro notifica. Tale sfasamento temporale origina una differenza nei volumi rilevati da ciascuna amministrazione.

Anche con riferimento ai dati riguardanti le sentenze emesse, lo scostamento deriva da una differente prospettiva con la quale si effettua la rilevazione statistica: per il Dipartimento il ricorso si considera definito con il deposito della sentenza; mentre per le Agenzie fiscali, in alcuni casi, questo avviene con il suo passaggio in giudicato.

In considerazione di ciò, sono di seguito analizzati i dati forniti dal Dipartimento delle Finanze, evidenziando gli eventuali scostamenti con i dati delle Agenzie, non tanto sugli aspetti quantitativi, differenti per i motivi sopra specificati, quanto sul trend nel quadriennio considerato.

---

<sup>33</sup> Nella relazione di monitoraggio sullo stato del contenzioso tributario e sull'attività delle Commissioni tributarie-anno 2010 a cura del Dipartimento delle finanze Direzione giustizia tributaria, Novembre 2011, il totale del carico pendente risulta 920.811.