

Nell'aggregato delle tre ex-UPB intestate alle entrate sanzionatorie, l'andamento è governato dalla tipologia 2.1.5.1 (multe, ammende, sanzioni) la cui quota è pari all'80,3 per cento, mentre la tipologia 2.1.5.2 (altre entrate correlate ad illeciti) è di per sé ininfluyente ai fini del gettito, essendo la sua quota sul totale praticamente nulla. Per quanto riguarda la terza tipologia 2.1.5.3. presenta una quota pari al 19,7 per cento.

Va, tuttavia, tenuto presente che nel computo di tali entrate rientrano anche i capitoli 3312 e 3313²⁵, riguardanti, rispettivamente, le sanzioni relative alle imposte dirette ed indirette, che risultano avere il peso più rilevante, di cui si tratta al paragrafo relativo agli esiti dell'attività di controllo, quindi per analizzare le sole entrate sanzionatorie extra-tributarie si rende necessario depurare gli importi relativi ai predetti capitoli, entrambi collocati nell'U.P.B. 2.1.5.1.

Così facendo, si assiste ad una inversione di tendenza poiché l'accertato (9.172 milioni) risulta minore sia delle previsioni iniziali di competenza (10.821 milioni) che delle previsioni definitive di competenza (11.210 milioni), mostrando uno scostamento rispettivamente del -15,2 e 18,2 per cento.

Le riscossioni di competenza (1.414 milioni), rappresentano una percentuale ancora minore dell'accertato (15,4 per cento) e risultano molto al di sotto di quanto previsto (13,1 per cento delle previsioni iniziali e 12,6 di quelle definitive). Escludendo i capitoli 3312 e 3313 il rapporto tra i versamenti di competenza (1.354 milioni) e le riscossioni di competenza risulta pari a 95,8 per cento.

Come sottolineato nelle precedenti relazioni al Parlamento si rinnova la raccomandazione alla Ragioneria generale di compiere un'opera di revisione del consistente numero di capitoli che compaiono in bilancio con previsioni pari a zero, o "per memoria" e che presentino, invece, costantemente un gettito²⁶.

Al di là delle criticità gestionali, il dato più preoccupante che emerge è l'insufficiente capacità di riscossione, anche a fronte di un imponente apparato logistico-organizzativo.

La non esaustività di un efficace monitoraggio della Ragioneria generale non trova rispondenza con l'attività svolta annualmente che, nell'individuare, relativamente ai titoli I e II, le somme rimaste da riscuotere in conto residui iscritte a ruolo, considera anche alcuni di quelli relativi alle entrate sanzionatorie. Tale individuazione come noto è propedeutica alla determinazione della percentuale di abbattimento dei resti da riscuotere operata, in consuntivo, dall'Agenzia delle entrate²⁷ su diciannove capitoli/articoli, otto dei quali riguardano entrate sanzionatorie.

1.8. La gestione dei residui

L'analisi per i residui pone in evidenza quanto segue. L'analisi delle quattro voci relative ai residui di riscossione e di versamento (da riscuotere e da versare sia in conto competenza che in conto residui) è stata già in parte anticipata, nei paragrafi precedenti. In sintesi, si può evidenziare come rispetto al precedente esercizio finanziario, sono aumentate contemporaneamente tutte e quattro le voci, come

²⁵ Ex- UPB 2.1.5.1.

²⁶ Anche nel 2012 dei sessantanove capitoli che costituiscono l'aggregato analizzato, al netto dei capitoli 3312 e 3313, solo trentatré presentano previsioni iniziali per un importo di 10.821 milioni.

²⁷ Per il 2012 l'importo è stato pari a 329.555 milioni e l'Agenzia ha indicato che a tale importo dovesse ragionevolmente essere apportata una riduzione in misura pari all'82 per cento.

peraltro anche nel 2010, mentre nel 2011 si era verificata una diminuzione del da riscuotere residui ed un aumento delle altre tre componenti.

Si rileva, come detto, l'aumento percentuale dei residui di versamento per entrambe le voci (+26,7 per cento, rispetto al +14,2 per cento del 2011, per la competenza e +3,4 per cento, rispetto al +16,2 per cento del 2011, per i residui) e di quelli di riscossione (da riscuotere competenza +5,9 per cento, a fronte del +11,4 per cento del 2011 e un consistente aumento del da riscuotere residui +16 per cento, rispetto alla flessione del -18,2 per cento del 2011); tale andamento ha come conseguenza la crescita dei residui totali, passati da 215.207 a 243.278 milioni, che, si collocano al livello massimo dell'ultimo quinquennio, e largamente al di sopra della media del medesimo quinquennio (209.335 milioni). L'andamento descritto si riscontra in maniera più accentuata, se si considera il solo titolo II (il da riscuotere residui delle entrate extratributarie registra un +15 per cento rispetto al -31,8 per cento del 2011, con impatto anche sui residui di riscossione totali); relativamente al titolo III, pur considerando la scarsa incidenza degli importi, spicca il -25,8 per cento per il da riscuotere competenza, dopo la crescita dello scorso esercizio +16,6 per cento. Nel titolo I invece si registra una lieve flessione solo del "da riscuotere competenza" (-1,2 per cento, a fronte di +10,9 del 2011).

Continuando nell'analisi dei residui, va prestata attenzione ad altri due ordini di indicatori. Il primo attiene alla persistente prevalenza delle insussistenze rispetto ai riaccertamenti, per l'importo di -46.042, anche se in flessione consistente rispetto al 2011 in cui il valore era -83.668 milioni, superiore agli analoghi dati -25.945, -20.895 e -22.410 milioni registrati rispettivamente nel 2010, 2009 e 2008, e anche superiore alla media dell'ultimo quinquennio (-39.729).

Il secondo indicatore riguarda, da una parte, la riduzione dell'incidenza sul totale del "da versare residui" (32,71 per cento) (nel 2011 +37,3 per cento a fronte di 36,95 per cento del 2010, 35,3 per cento del 2009, 32 per cento nel 2008, di 19,85 per cento nel 2007, di 28,7 per cento nel 2006, inferiore alla media del quinquennio pari al 34,87 per cento), e, dall'altra, le oscillazioni annuali dell'incidenza sul totale del "da riscuotere residui", nel 2012 pari al 64,57 per cento (a fronte di 62,5 per cento nel 2011, di 69,4 del 2010, 67,5 per cento del 2009, di 69,5 per cento nel 2008, 60,6 per cento nel 2007, dopo che si era passati dal 76,3 del 2005 al 55,7 per cento nel 2006), collocandosi il rapporto al di sotto della media dell'ultimo quinquennio (66,67 per cento).

Più in particolare, l'aumento percentuale, nel 2012 rispetto al 2011, del "da versare residui" (+3,4 per cento per le entrate finali) viene influenzato in minima parte dalle entrate tributarie (+3,5 per cento), ma ad esso contribuiscono anche le extratributarie (+2,1 per cento); per l'incremento dei valori del "da versare competenza" (+26,7 per cento) incidono principalmente, in rapporto all'entità degli importi, le entrate di titolo I (+27,4 per cento), ma ad esso contribuiscono con segno negativo anche le extratributarie che vedono ridursi gli importi (-7,3 per cento); differente è, invece, l'apporto che viene dato dai due titoli (rispettivamente -1,2 e +13 per cento) all'aumento percentuale del "da riscuotere competenza" (+5,9 per cento). Il "da riscuotere residui" presenta, una cospicua crescita rispetto al 2011 (+16 per cento per le entrate finali) risultante dall'aumento rilevato sia per le entrate tributarie (+17,1 per cento) che per le extratributarie (+15,1 per cento).

Al fine di valutare in che misura i residui potranno trasformarsi in incassi, sono utilizzati indicatori, quali da un lato il peso che sul totale rappresentano il "da

riscuotere residui” e il “da versare residui”, e, dall’altro, la quota di residui netti riscossi in percentuale del “da riscuotere iniziale riaccertato”. Il significato che può essere attribuito alle rispettive variazioni non è tuttavia univoco, in ragione dei fattori che sono alla base delle variazioni medesime.

Il “da riscuotere residui”, come si è visto, è, infatti, aumentato in percentuale del totale “da riscuotere”, dal 62,5 al 64,57 per cento, per effetto della crescita della loro entità assoluta (da 115.257 a 133.718 milioni, pari a +18.462 milioni), accentuata dall’aumento sia delle riscossioni lorde (+4.581 milioni), sia le riscossioni nette (+612 milioni). La flessione del peso del “da versare residui” sul totale (dal 37,3 al 32,71 per cento), invece, in buona parte si spiega proprio per l’aumento più elevato del “da versare” di competenza in termini sia assoluti che relativi (+2.383 milioni e +26,7 per cento). L’aumento del “da riscuotere residui” è dovuto, come si è detto, in ugual misura alle entrate extratributarie (da 65.496 a 75.396 milioni), così come a quelle tributarie (da 49.593 a 58.083 milioni).

1.9. La classificazione dei residui per grado di esigibilità

La riscuotibilità dei residui è naturalmente legata al loro grado di esigibilità. Da ciò deriva l’obbligo per le Amministrazioni, ai sensi dell’art. 268 del Regio decreto 23 maggio 1924, n. 827- Regolamento per l’amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato, di procedere alla classificazione dei resti da riscuotere, per grado di esigibilità, i cui esiti risultano esposti nell’allegato 24 al Rendiconto. A tal proposito va rilevato che il dato finale esposto nel Rendiconto per i residui al 31 dicembre è il risultato di un processo di successivi rettifiche ed aggiustamenti operati sulla base di presunzioni e di apprezzamenti prudenziali. L’analisi del procedimento è ampiamente illustrato nel volume sull’attendibilità delle scritture contabili.

Il dato iniziale di partenza rilevato dalle contabilità finali delle Amministrazioni era, infatti, di 34.381 milioni per le somme rimaste da versare (29.453 nel 2011 e 25.343 milioni nel 2010) e di 591.869 milioni per le somme rimaste da riscuotere (529.249 nel 2011 e 470.549 milioni nel 2010). Tali dati di partenza hanno subito rettifiche in aumento (a 35.984 milioni-per il “da versare” ed a 592.702 milioni per il “da riscuotere”, per un totale di 628.686 milioni) a seguito dell’applicazione della procedura di compensazione che automaticamente azzerava gli importi negativi (+1.602 milioni per il “da versare” e solo +833 milioni per il “da riscuotere”) e di altre rettifiche minori (“S.I.C.R. caricamento Allegati 23 e 24”). L’applicazione della procedura di compensazione ha riguardato prevalentemente il Titolo I (+1.428 milioni), ma anche il Titolo II (+161 milioni), mentre irrilevante è stato l’apporto del Titolo III (circa 13 milioni, che è andata pressoché a raddoppiare il dato di partenza del “da versare” in partenza negativo per -13,2 milioni).

Il dato finale di consuntivo è stato ottenuto apportando una serie di altri correttivi che includono, l’aumento IPO2 (informazioni contabili ritardatarie) “All. 23”, la cancellazione, dai resti da riscuotere, dell’importo di 56.143 milioni (come per gli anni precedenti), relativo ai vecchi condoni e ad accertamenti infondati e/o inesigibili dell’ex Ufficio Iva Napoli; le riduzioni IPO2 informazioni contabili ritardatarie²⁸ richieste

²⁸ Per -329.563 milioni nel 2012 dei resti da riscuotere, (-289.188 nel 2011; -212.070 nel 2010, -163.533 milioni nel 2009, -149.274 nel 2008, -153.623 nel 2007, -136.78 nel 2006, -74.507 nel 2005, -90.824 nel 2004 e -64.226 nel 2003)

dall'Agenzia delle entrate a titolo di riclassificazione dei resti da riscuotere per grado di esigibilità.

Con riguardo alle modalità di elaborazione dell'allegato 24, che determina, come sottolineato, una riclassificazione dei resti da riscuotere per grado di esigibilità, si ribadisce la considerazione, già espressa in precedenza, che la metodologia seguita si basa ora su una valutazione abbastanza analitica²⁹ delle partite creditorie in quanto tiene conto della loro composizione, ed in particolare:

- dell'incidenza delle posizioni creditorie interessate da procedure concorsuali;
- del minore recupero atteso dalle partite creditorie più vetuste (pre 1998);
- della stimabile percentuale di recupero attribuibile alle somme giudizialmente controverse;
- del non immediato scarico amministrativo delle somme inesigibili.

Prosegue, nel 2012, il processo (arrestatosi momentaneamente nel 2009) di progressivo aumento della quota di residui considerati non esigibili, che si era registrato negli anni precedenti, con la giustificazione dell'accresciuta capacità di riscossione dei ruoli a seguito della riforma del sistema di riscossione. Nel corso degli anni, dando un apprezzabile e significativo positivo esito ai ripetuti rilievi della Corte sulla inadeguatezza di una classificazione di tipo non analitico, ma meramente lineare e presuntivo, l'Agenzia delle entrate ha sempre più operato le riduzioni sulla base di apposite analisi che tengono conto della distinzione tra posizioni relative ad elementi assoggettati a procedure concorsuali, a posizioni relative a ruoli inesigibili e ad altre posizioni e loro "anzianità" relativamente ai periodi di imposta analizzati (ante e post 1988). L'analisi è stata agevolata dalle possibilità offerte dalla procedura "stato della riscossione", che, collegando la fase iniziale del controllo e dell'accertamento tributario con quelle intermedie del versamento parziale degli importi dovuti da parte dell'obbligato e/o dell'eventuale contenzioso e con quella finale della riscossione, dovrebbe consentire, insieme con il monitoraggio dei risultati dell'attività di accertamento tributario, anche quella di valutazione proprio del grado di esigibilità delle singole partite creditorie^{30 31}.

Sulla base dell'analisi contenuta nell'allegato 24, nel 2012, sono state ritenute di riscossione certa, quantunque ritardata, il 38,6 per cento delle entrate finali rimaste da riscuotere dagli esercizi precedenti, con un ulteriore incremento rispetto agli esercizi finanziari finora analizzati dalla Corte (era infatti già molto cresciuto nel 2011 pari al

²⁹ La problematica è stata richiamata nella sezione "Risultati dell'esercizio" nel capitolo "Saldi di bilancio", nel quale si ritiene che le metodologie adottate siano suscettibili di miglioramento.

³⁰ La procedura è stata introdotta con l'art. 2, comma 1, e l'allegato n. 2 del decreto ministeriale del 22 ottobre 1999, che determina, in attuazione del disposto dell'art. 36 del d.lgs. 13 aprile 1999, n. 112, le modalità di trasmissione all'Agenzia delle entrate, da parte dei Concessionari del servizio nazionale della riscossione, delle informazioni relative allo svolgimento del servizio e all'andamento delle riscossioni effettuate nel mese precedente. Essa consente all'Agenzia delle entrate di conoscere tutte le fasi del ciclo di vita dei c.d. "ruoli *post-riforma*", cioè emessi a partire dall'anno 2000 (e quindi con modalità telematiche, anziché cartacee) dalla data di formazione del ruolo fino al momento del riversamento effettuato dal concessionario a fronte delle riscossioni conseguite, ovvero – in caso di mancata riscossione – fino a quello della comunicazione di inesigibilità.

³¹ L'analisi è suscettibile di ulteriori agevolati affinamenti, posto che l'Agenzia delle entrate ha già fornito alla Corte i dati sulle riscossioni dei ruoli da 36-bis che presentano la particolarità di essere interessati da elevate percentuali di sgravi, dovuti al fatto che i contribuenti spesso presentano la documentazione giustificativa richiesta dall'Amministrazione solo in sede di autotutela, dopo che, non essendo stato dato riscontro all'iniziale invito di esibizione, viene emesso il ruolo e viene notificata la relativa cartella: la percentuale del carico sgravato ha raggiunto il massimo (79 per cento) per l'affidato nel 2001 (18,2 miliardi su 22,9); ma è stato elevato, anche se ovviamente decrescente, anche per gli anni successivi (77 per cento nel 2002, 70 per cento nel 2003, 32 per cento nel 2004, 25 per cento nel 2005 e 21 per cento nel 2006).

39, a fronte di 48,9 nel 2010, 50,9 nel 2009, 48 nel 2008 e 44,7 nel 2007)³², pur evidenziandosi nei dati del rendiconto una riscossione dei residui, al netto delle somme rimaste da versare del tutto insoddisfacente. A fronte dell'aumento della quota dei residui riscossi del 2008, rispetto agli anni pregressi, sia al lordo (dal 23,6 del 2007 al 24,8 per cento del 2008) che al netto del "da versare" degli esercizi precedenti (dal -0,2 per cento al +7,8 per cento), nel 2009 e 2010 si assiste all'ulteriore calo per la quota di riscossione al lordo (24,5 e 19,3 per cento), ma una maggiore diminuzione per quella al netto (2,18 e 1,82 per cento). Nel 2011 si assiste ad un miglioramento degli indicatori sia riguardo alla quota di riscossione al lordo, pari al 26,8 per cento, che a quella al netto del 3,5 per cento. Nel 2012 infine si presenta in lieve flessione l'indice di riscossione residui netto (3,45 per cento); le risultanze gestionali, tuttavia, appaiono ancora non rispondenti a risultati che possano far ritenere realistico un grado di esigibilità dei residui del 39 per cento.

Il dato va peraltro disaggregato fra residui gestiti dall'Agenzia delle entrate e gli altri residui. Per le sole entrate tributarie il rapporto si è attestato al 37,3 per cento, in costante calo rispetto al 2011, 2010 e 2009 (37,5; 47,6 e 49,4 per cento), inferiore al dato rilevato a tutti precedenti esercizi.

Per quanto riguarda, invece, gli "altri residui", va osservato che, nonostante l'indice di riscossione netta dei residui delle entrate extratributarie – in lieve aumento nel 2011 (2,2 per cento rispetto, all'1,37 per cento del 2010 ed all'1,51 per cento del 2009), nel 2012 presenta una flessione attestandosi solo all'1,93 per cento. Pur essendo chiaramente del tutto modesto, l'ex Ministero del tesoro e le altre Amministrazioni diverse da quella tributaria hanno continuato (come fanno peraltro praticamente da sempre, con la parziale eccezione del 1997) a classificare i loro residui come di "riscossione certa, quantunque ritardata", in una percentuale del 100 per cento. La spiegazione di questo comportamento va evidentemente cercata nel basso grado di attenzione prestato ai ripetuti rilievi della Corte.

Come si è già visto, l'importo dei residui risultanti al 31.12 è stato determinato dalla RGS tenendo conto, fra l'altro, della riduzione da apportare alle somme iscritte a ruolo e rimaste da riscuotere in conto residui (per le entrate finali indicata dall'Agenzia delle entrate in ben 329.555 milioni nel 2012, 289.899 milioni nel 2011, 255.506 nel 2010, 197.029 nel 2009, 149.274 nel 2008, 153.623 nel 2007, 136.778 nel 2006, 74.507 nel 2005, 90.824 nel 2004 e 64.226 nel 2003), a seguito di riclassificazione dei resti medesimi per grado di esigibilità. La riduzione riguarda per 176.645 milioni (152.075 milioni nel 2010, 101.966 milioni nel 2009, 73.673 milioni nel 2008 e 84.532 nel 2007) le entrate tributarie e per 133.254 milioni (103.431 milioni nel 2010, 95.063 milioni nel 2009, 75.601 milioni nel 2008 e 69.091 nel 2007) le entrate extratributarie (riferentisi alle sanzioni ed agli interessi sulle maggiori imposte accertate, queste ultime contabilizzate, invece, nel Titolo I).

Nel 2012, la svalutazione è stata operata, come si è detto, nella misura dell'82 per cento, così come nel 2011, 2010 e 2009 (83 per cento), a fronte dell'85 per cento per il 2008, 2007 e 2006, del 51,5 per cento nel 2005, del 65 per cento del 2004, del 62 per cento del 2003 e del 60 per cento del 2002 e del 2001. A tal proposito, va tuttavia precisato che la svalutazione del 2004 aveva tenuto conto anche dell'impatto una tantum della cancellazione di 5,9 miliardi operata per i ruoli

³² Le percentuali sono state nel tempo pari al 45,9 nel 2006, 64,2 nel 2005, 52,3 nel 2004, 64,8 nel 2003, 58 nel 2002 e 62,1 nel 2001.

oggetto di condono (ex artt. 12 e 16 legge 289/2002)³³. Al netto di questa componente la svalutazione applicata per l'esercizio 2004 risulta pari al 63,4 per cento. Per l'illustrazione e la valutazione critica della metodologia seguita dall'Agenzia delle entrate, per la riduzione delle somme iscritte a ruolo e rimaste da riscuotere in conto residui, si rinvia al punto 6 del volume III *Attendibilità delle scritture contabili* di questa relazione.

2. Azione e risultati dell'attività di contrasto all'evasione

2.1. L'attività di controllo e gli esiti

2.1.1. L'attività di controllo

a) L'attività di controllo dell'Agenzia delle entrate

L'attività di controllo posta in essere nel 2012 dall'Agenzia delle Entrate è sintetizzata nei seguenti prospetti, che indicano, nel confronto triennale, il numero dei controlli eseguiti:

Tavola 7

L'ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELL'AGENZIA DELLE ENTRATE
NUMERO DI INTERVENTI ESEGUITI

ATTIVITA'	2010	2011	2012
Accertamenti II.DD.- IRAP- IVA- REGISTRO	768.793	756.186	741.331
di cui:			
II.DD. IRAP e IVA	388.343	347.329	343.652
di cui:			
controlli sui crediti d'imposta (incremento occupazionale - investimenti)	330	238	171
controlli dei crediti d'imposta indebitamente utilizzati in compensazione nel mod. F24	6.794	3.325	3.267
accertamenti da studi di settore	30.219	17.056	13.230
Accertamenti Registro	63.213	58.938	58.033
Accertamenti parziali automatizzati (d.P.R. 600/73 art.41-bis)	317.237	349.919	339.646

Fonte: Agenzia delle Entrate

Il numero di controlli sostanziali complessivamente eseguiti ai fini delle Imposte sui redditi, dell'IVA, dell'IRAP, e dell'Imposta di registro (n. 741.331) si riduce del 2 per cento rispetto al 2011 (n. 756.186). Il risultato complessivo deriva da una riduzione tendenziale di ogni attività.

Si riducono, sia pur dell'1 per cento, i controlli ordinari ai fini delle Imposte sui redditi, dell'IVA e dell'IRAP (da 347.329 nel 2011 a 343.652 nel 2012). All'interno di tale ultima categoria di controlli si rileva una flessione del 22 per cento, più contenuta rispetto alla riduzione del 44 per cento nel 2011, riguardo al numero di accertamenti da studi di settore svolti nel 2012 (13.230) rispetto al 2011 (17.056). Pure in flessione (di un ulteriore -28 per cento) risultano i controlli sui crediti d'imposta, passati da 238 nel

³³ Sulla base di quanto comunicato alla Corte nel contesto dell'istruttoria sull'indagine sui risultati ed i costi dei condoni svolta dalla Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, la riduzione dei resti da riscuotere per effetto del condono tributario sarebbe stata in realtà non di 5,9, ma di 9,5 miliardi (4,8 miliardi per la rottamazione dei ruoli ai sensi dell'art. 12 e 4,7 miliardi per la definizione ai sensi dell'art. 16 dei ruoli oggetto di lite).

2011 a 171 nel 2012, ed i controlli sui crediti d'imposta indebitamente compensati mediante mod. F24, che si contraggono solo del 2 per cento passando da 3.325 nel 2011 a 3.267 nel 2012, rispetto alla importante flessione del 2011 (-51,1 per cento). I controlli parziali automatizzati, che lo scorso esercizio erano incrementati del 10 per cento, nel 2012 si riducono del 3 per cento (da 350 mila a 340 mila circa): generalmente questi ultimi sono 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. Infine, in diminuzione del 2 per cento si presenta anche il numero di controlli relativi all'Imposta di registro, passati da 58.938 nel 2011 a 58.033 nel 2012, con una riduzione più contenuta rispetto alla contrazione di attività nel 2011.

Anche quest'anno, la riduzione degli accertamenti di tipo ordinario appare sintomatica di un indebolimento della complessiva attività di controllo, che ha potuto contenere la flessione numerica, grazie ad una sostanziale tenuta numerica (-1 per cento) dei controlli ordinari delle Imposte sui redditi, dell'IVA e dell'IRAP.

L'Agenzia delle Entrate attesta che non sono disponibili i dati finanziari sulla distribuzione delle entrate per classi di valori e per tipologia di soggetto: occorre sottolineare al riguardo, invece, l'esigenza di una piena valorizzazione delle capacità di incrocio dei dati ai fini di un'accresciuta efficacia dell'azione di accertamento.

Il dato numerico mostra nel 2012 una lieve ripresa complessiva (+0,2 per cento) delle attività di controllo esterno, che passano da 54.311 nel 2011 a 54.424 nel 2012; la tenuta si è riscontrata, nonostante la riduzione delle verifiche e controlli mirati nei confronti di soggetti di grandi dimensioni (-12 per cento rispetto al 2011, già in flessione nel 2011), per l'esiguità comunque del numero dei controlli. Anche quest'anno, le verifiche e controlli mirati nei confronti di altri soggetti (n. 9.511) sono in aumento dello 0,2 per cento circa, rispetto al 2011 (n. 9.488). Il numero di accessi brevi, che sono riferiti cumulativamente agli accessi per il controllo dei dati dichiarati ai fini dell'applicazione degli studi di settore e per l'analisi del rischio delle partite IVA, risulta aumentato nel 2012 sia pur lievemente da n. 44.388 nel 2011, a n. 44.531 (+0,3 per cento).

Tavola 8

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

	2010	2011	2012
TOTALE	55.924	54.311	54.424
Verifiche e controlli mirati nei confronti di soggetti di grandi dimensioni	501	435	382
Verifiche e controlli mirati nei confronti di altri soggetti	9.058	9.488	9.511
Accessi brevi ¹	46.365	44.388	44.531
di cui:			
Accessi brevi per il controllo dei dati da studi di settore	41.577	36.980	36.456

Fonte: Agenzia delle entrate

1) Accessi per il controllo dei dati dichiarati ai fini dell'applicazione degli studi di settore e per l'analisi del rischio delle partite IVA.

L'analisi dei controlli formali pone in evidenza che, nel 2012, si è registrata una diminuzione numerica dei controlli formali eseguiti, (complessivamente circa 1,28 milioni) pari al -3 per cento rispetto al 2011 (1,32 milioni circa), di cui circa un milione si riferiscono ai controlli documentali ex art. 36-ter del d.P.R. 600/1973 (che si riducono del 6 per cento rispetto al 2011); al contrario, i controlli svolti su campione unico, pari a 330 mila, invece si incrementano (+4 per cento rispetto al 2011).

Tavola 9

L'ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELL'AGENZIA DELLE ENTRATE
CONTROLLI FORMALI¹ ESEGUITI

	2010	2011	2012
TOTALE	1.237.937	1.321.870	1.279.767
Controllo documentale ex art. 36 ter d.P.R. 600/1973 ²	905.556	1.005.381	949.238
Campione unico	332.381	316.489	330.529

Fonte: Agenzia delle entrate

¹ Il macroprocesso controllo formale: "riscontrare la conformità delle dichiarazioni fiscali e degli atti".

² 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.

Il numero³⁴ delle comunicazione degli esiti dei controlli documentali emessi nel triennio 2010-2012, in relazione al periodo di imposta 2007-2009, ha subito un calo, nel 2012, da 779 mila a 532 mila comunicazioni, delle quali, per il 66 per cento, è stato effettuato almeno il primo versamento diretto.

Infine, la tavola successiva, espone i dati relativi agli accertamenti sintetici IRPEF effettuati per il periodo 2008-2012, con i connessi risultati finanziari.

Nel 2012 sono stati eseguiti circa 37 mila accertamenti sintetici ai fini del reddito complessivo IRPEF, con un incremento del 2 per cento rispetto al 2011. In dettaglio, gli accertamenti svolti nei confronti di soggetti titolari di reddito d'impresa risultano in aumento del 6 per cento, essendo passati da 8.664 nel 2011, a 9.241 nel 2012. Il numero di accertamenti sintetici IRPEF relativi a periodi d'imposta dal 2009 sono notevolmente cresciuti, pur con incidenza percentuale sul totale esigua. Tuttavia, a fronte dell'aumento del numero degli accertamenti, si registra una drastica flessione delle relative entrate, che si contraggono dai 148 milioni circa del 2010, ai 116 milioni circa del 2011 ed ai 30 milioni del 2012 (-74 per cento). Occorre mettere in evidenza, che all'aggiornamento dell'accertamento sintetico erano stati connessi effetti finanziari per 741,2 milioni di euro nel 2011, 708,8 milioni di euro nel 2012 e 814,7 milioni di euro nel 2013. Precisando che le modifiche all'accertamento sintetico introdotte dal DL 78/2010 si applicavano a partire dagli accertamenti relativi al periodo d'imposta 2009, appare chiaro che, ex post, non si sono verificati i risultati finanziari attesi in termini di maggiori entrate. Peraltro, si ricorda che anche il DL 112/2008 aveva previsto maggiori entrate, nei fatti non accertate, attribuibili agli effetti del Piano Straordinario di controlli finalizzati all'accertamento sintetico, per 170 milioni per il 2009, 290 milioni per il 2010 e 520 milioni di euro per il 2011.

Tavola 10

L'ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELL'AGENZIA DELLE ENTRATE
ACCERTAMENTI SINTETICI IRPEF
dati aggiornati al 28 febbraio 2013

	Anno		
	2010	2011	2012
Numero Accertamenti Sintetici IRPEF relativi a periodi d'imposta fino al 2008	30.535	36.291	37.091
Numero Accertamenti Sintetici IRPEF relativi a periodi d'imposta dal 2009		13	100
Soggetti titolari di Reddito professionale o d'impresa	8.528	8.678	9.241
Risultati finanziari conseguiti al 31/12/2011 (in milioni di euro)	148	116	30

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia delle entrate.

³⁴ Dato aggiornato a marzo 2013: la lavorazione dell'anno 2009 è in fase di svolgimento.

b) L'attività di controllo della Guardia di finanza

L'attività di controllo fiscale svolta dalla Guardia di finanza nel triennio 2010-2012 relativamente ai settori delle Imposte sui redditi e dell'IVA è riepilogata nel prospetto che segue.

Tavola 11

ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELLA GUARDIA DI FINANZA
NUMERO DI INTERVENTI ESEGUITI

	2009	2010	2011	2012
Verifiche sostanziali	31.516	31.777	30.153	28.107
Controlli ispettivi	76.943	79.872	80.214	73.377
Controlli su indici di capacità contributiva	33.402	46.346	44.257	37.551
Controlli strumentali	780.563	779.863	769.625	655.336

Fonte: Guardia di finanza

I dati mettono in luce una flessione, nel 2012 rispetto all'anno precedente, del 7 per cento, del numero delle verifiche sostanziali svolte, (da n. 30.153 nel 2011 a n. 28.107 nel 2012). Anche le altre tipologie sono diminuite (controlli ispettivi -9 per cento; controlli eseguiti su indici di maggior capacità contributiva e controlli strumentali -15 per cento).

Da quanto precede emerge, sul piano strettamente numerico, che non vi è stata una intensificazione dell'azione di contrasto dell'evasione rispetto all'anno precedente, come pure sarebbe stato necessario. Peraltro, occorre considerare che risultano limitatamente aumentate le risorse umane dedicate (da 5.788 nel 2011 a 5.861 nel 2012), e che risultano in costante crescita il numero totale delle indagini finanziarie autorizzate e completate dalla Guardia di finanza (da 6.458 del 2011 a 9.237 del 2012).

Gli esiti finanziari dell'attività di controllo fiscale sono indicati nella tavola seguente, ove si pone in luce, invece, un incremento (+4 per cento) complessivo da 58.783 del 2011 a 60.923 nel 2012 (a fronte di +6 per cento nel 2011), nello specifico dovuto ad un aumento delle entrate sul fronte delle II.DD. (+11 per cento), ma una flessione sul fronte IVA (-42 per cento, a fronte di un incremento del 28,4 per cento nel 2011). Gli esiti dell'attività di controllo svolta dalla Guardia di finanza, nel corso del 2012, sono da intendersi quali funzioni svolte per individuare una maggiore base imponibile accertabile e riguardano l'esecuzione di verifiche sostanziali e controlli ispettivi, aventi ad oggetto le imposte dirette e l'IVA.

Tavola 12

ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELLA GUARDIA DI FINANZA
ESITI FINANZIARI

(in milioni)

	2009		2010		2011		2012	
	II.DD.	IVA	II.DD.	IVA	II.DD.	IVA	II.DD.	IVA
Verifiche sostanziali	33.657	6.009	49.245	6.382	48.930	8.022	55.365	4.622
Controlli ispettivi					1.653	178	774	162
Totale	33.657	6.009	49.245	6.382	50.583	8.200	56.139	4.784

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Guardia di finanza

Nella Tavola seguente sono riepilogate le violazioni tributarie penali, risultanti dalle indagini fiscali svolte dalla Guardia di finanza nel periodo 2005-2012:

Tavola 13

ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELLA GUARDIA DI FINANZA
VIOLAZIONI TRIBUTARIE

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Δ 2011/ 2012
Soggetti denunciati	6.120	7.231	7.342	7.389	11.489	11.230	12.030	11.769	-2%
di cui in stato di arresto	170	186	148	103	144	134	175	178	2%
Totale violazioni constatate	5.707	7.310	7.513	7.866	10.907	11.490	11.581	13.170	14%
Emissione fatture per operazioni inesistenti	1.502	1.813	1.628	1.516	2.305	2.060	1.981	2.123	7%
Dichiarazione fraudolenta	1.812	2.418	2.412	2.645	3.695	3.703	3.627	3.713	2%
Dichiarazione infedele	400	584	593	849	1.093	1.182	1.264	1.450	15%
Omessa dichiarazione	809	1.129	1.094	1.186	1.706	2.106	2.097	2.597	24%
Occultamento/distruzione documenti contabili	1.184	1.366	1.626	1.453	1.759	2.011	2.048	2.220	8%
Altro (omesso versamento IVA, indebita compensazione, omesso versamento ritenute certificate, sottrazione fraudolenta al pagamento delle imposte)						428	564	1.085	92%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Guardia di finanza

I soggetti denunciati nel 2012 sono stati circa 11,8 mila, con un riduzione de 2 per cento rispetto alla crescita del 7,12 per cento del 2011. Dei soggetti denunciati nel 2012, 178 sono stati tratti in arresto, numero in linea con il precedente anno.

Il numero complessivo delle violazioni rilevate ammonta, nel 2012, a 13 mila circa con incremento rispetto al 2011 (+14 per cento) Più precisamente, si rileva una aumento generale soprattutto nelle violazioni per omessa dichiarazione (+24 per cento). Aumento di rilievo, nel 2012, registrano anche le segnalazioni all'A.G. per il reato di dichiarazione infedele (+15 per cento).

c) L'attività di controllo dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli³⁵

L'andamento dell'attività di controllo eseguita dall'Agenzia delle dogane è riportato nella Tavola seguente, ove è indicato sia il totale complessivo dei controlli, sia sono specificati alcuni degli interventi più significativi.

³⁵ In applicazione del DL 6 luglio 2012, n. 95, dal 1° dicembre 2012 l'Agenzia delle Dogane ha incorporato l'AAMS assumendo la nuova denominazione di Agenzia delle Dogane e dei Monopoli.

Tavola 14

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

	2009	2010	2011	2012
Totale attività	1.437.658	1.588.886	1.477.000	1.431.736
di cui:				
Controlli su importazioni	380.915	379.204	392.442	354.670
<i>di cui: visita delle merci</i>	225.598	233.214	205.770	166.794
Controlli su esportazioni	276.774	344.315	302.292	276.322
<i>di cui: visita delle merci</i>	66.938	61.775	64.706	62.753
Controlli attraverso gli scanner	40.328	40.676	42.499	40.310
Controlli doganali su scambi extra-comunitari a posteriori	272.725	259.514	232.182	239.240
Controlli sul plafond scambi extra-comunitari	1.256	1.188	948	763
Controlli doganali su scambi intra-comunitari	7.851	7.106	6.131	5.334
Attività di verifica nel settore accise	36.956	36.988	41.785	42.675

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia delle dogane

I controlli sulle importazioni risultano nel 2012 pari a circa 355 mila, in calo rispetto al 2011 (392 mila) del 10 per cento. In flessione anche i controlli sulle esportazioni, che subiscono una diminuzione del 9 per cento, passando da 302 mila nel 2011 a 276 mila nel 2012. In diminuzione del -5 per cento i controlli attuati attraverso gli scanner, che nel 2012 sono stati circa 40 mila, rispetto ai 420 mila circa del 2011. In aumento invece (3 per cento) i controlli doganali su scambi extra-comunitari a posteriori, che passano da 232 mila nel 2011 a 239 mila nel 2012. Prosegue la riduzione dei controlli sul plafond degli scambi extra-comunitari passati da 948 nel 2011 a 763 nel 2012 (-20 per cento circa), e dell'attività di controllo doganale su scambi intra-comunitari che si è concretizzata in circa 5 mila controlli nel 2012 a fronte di circa 6 mila nel 2011 (-13 per cento). Al contrario, risultano ancora in aumento le attività di verifica nel settore delle accise, che nel 2012 hanno comportato circa 42,7 mila controlli, rispetto ai 41,7 mila controlli del 2011 (+2,1 per cento).

d) L'attività di controllo dell'Agenzia del Territorio³⁶

L'attività di controllo posta in essere nel 2012 dall'Agenzia del Territorio è sintetizzata nel prospetto seguente:

³⁶ In applicazione del DL 6 luglio 2012, n. 95, dal 1° dicembre 2012 l'Agenzia delle Entrate ha incorporato l'Agenzia del territorio.

Tavola 15

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

	2010		2011		2012**	
	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	1.023.302		852.203		912.587	
Controlli in sopralluogo sulle U.I.U. presentate con docfa	160.875	118	136.114	117	162.369	207
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	385.640	119	680.837	235	235.579	33
Numero di unità immobiliari urbane con attribuzione di rendita presunta			344.741	206	147.284	82
Numero di particelle trattate contenute negli elenchi pubblicati in GU al 31/12/2009 relative a fabbricati che hanno perso i requisiti di ruralità	162.866	26,8	52.769	21	38.325	25
Numero microzone revisionate ai sensi dell'art. 1, comma 335, LF 2005	1	0,4	In corso	-	3 microzone	7,8
Revisione puntuale del classamento (Art. 1 comma 336 LF 2005) -unità immobiliari urbane U.I.U.	6.518 U.I.U.	43	9.822	26	6.604	24
Verifica all'attualità dell'appartenenza alle categorie f3/f4 -unità immobiliari urbane U.I.U.	213.719 U.I.U.	34	96.348	25	205.152	27

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia del territorio

*in milioni di euro

** sono ancora in corso le attività di chiusura di esercizio

Nel 2012 risultano aumentati del 7 per cento il numero dei classamenti delle unità immobiliari urbane verificati nel merito, passando da circa 852 mila nel 2011 a 913 mila nel 2012. Anche i controlli svolti in sopralluogo sulle unità immobiliari urbane presentate con *Docfa*³⁷ sono aumentati nel 2012 (162 mila) del 19 per cento rispetto al 2011 (136 mila). Gli esiti relativi ai suddetti controlli, in termini di variazioni di rendita, subiscono nel 2012 un consistente aumento, del 77 per cento, passando da 117 milioni nel 2011 a 207 milioni nel 2012.

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 2012 pari a circa 236 mila, in netto calo (-65 per cento) rispetto al 2011 (681 mila). Ne consegue, nel 2012, una riduzione (-86 per cento) delle suddette attività di controllo, in termini di variazioni di rendita, rispetto al 2011.

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 2012 a circa 38 mila, in flessione rispetto al 2011 (53 mila) del -27 per cento, pur facendo registrare un aumento nelle variazioni di rendita accertate rispetto al 2011 pari al 19 per cento in più.

I controlli relativi alla revisione puntuale del classamento sono scesi nel 2012 del -33 per cento, passando da 9,8 mila nel 2011 a 6,6 nel 2012. Risulta però solo una lieve

³⁷ Documenti catasto fabbricati – DOCFA è un software per la compilazione dei documenti tecnici catastali e la presentazione agli uffici tecnici erariali del modello di "Accertamento della Proprietà Immobiliare Urbana".

diminuzione del -8 per cento rispetto al 2011 anche delle variazioni di rendita accertate (da 26 milioni nel 2011 a 24 milioni nel 2012).

I controlli relativi alla verifica all'attualità dell'appartenenza alle categorie f3/f4 ammontano nel 2012 a 205 mila, in impennata (+113 per cento) rispetto al 2011 (96 mila). Tuttavia, a tale crescita dei controlli, si registra un tenue aumento delle variazioni di rendita accertate (8 per cento), passando da 25 milioni nel 2011 a 27 milioni nel 2012).

2.1.2. Gli esiti finanziari dell'attività di controllo

2.1.2.1. Agenzia delle entrate

Gli esiti finanziari dell'attività di controllo attuata nel 2012 dall'Agenzia delle Entrate sono illustrati nel prospetto che segue:

Tavola 16

ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELL'AGENZIA DELLE ENTRATE ENTRATE DA ACCERTAMENTO E CONTROLLO

	<i>(in milioni)</i>		
	2010	2011	2012
Totale *	11.049	12.703	12.184
<i>di cui:</i>			
da Liquidazione automatizzata (versamenti diretti F24+ da ruoli +F23)	4.635	5.516	5.084
da Controlli documentali (versamenti diretti + da ruoli)	369	399	417
da Controlli sostanziali (da versamenti diretti + da ruoli)	6.045	6.788	6.681

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati Agenzia delle entrate

*Gli importi non comprendono le riscossioni da versamenti diretti F24 "da liquidazione automatizzata" relative agli importi dovuti da tassazione separata, che non sono contabilizzate, in quanto non correlate ad inadempimenti tributari dei contribuenti.

Sulla base dei dati esposti nella tavola precedente, si espongono le seguenti considerazioni.

Le entrate derivanti da attività di accertamento e controllo ammontano, nel 2012, a 12,2 miliardi, registrando una lieve flessione (-4 per cento) rispetto al 2011 (12,7 miliardi di euro).

Analizzando nel dettaglio le entrate per ciascuna tipologia di controllo, si registrano nel 2012 entrate da liquidazione automatizzata (art. 36-bis d.P.R. 600/1973, art. 54 bis d.P.R. 633/1972 e liquidazione atti sottoposti a registrazione) pari a 5 miliardi di euro, in diminuzione del -8 per cento rispetto al 2011 (5,5 miliardi di euro).

L'ammontare delle entrate derivanti da controlli documentali (art.36-ter d.P.R. 600/1973) è pari nel 2012 a 417 milioni di euro, in aumento del 5 per cento rispetto al 2011.

Nelle entrate connesse ai controlli sostanziali, che ammontano nel 2012 a 6,7 miliardi di euro, si registra una riduzione pari al -2 per cento rispetto all'importo del 2011 pari a circa 6,8 miliardi. L'Agenzia delle entrate, come per lo scorso esercizio, ha dichiarato di non avere disponibili i dati relativi alla distribuzione delle entrate da accertamento sostanziale per classi di recupero e per tipologia di soggetti sottoposti all'attività di controllo.

La parte più rilevante dell'incremento di entrate conseguito nel triennio 2009-2011 è derivata dall'attività di controllo svolta nei confronti di grandi imprese e, specificamente, di quelle interessate dai noti fenomeni elusivi riconducibili alla categoria dell'abuso del

diritto³⁸, elaborata in giurisprudenza.

Molto più contenuti sono stati invece, nel passato triennio, gli incrementi conseguiti nel settore delle imprese di piccole dimensioni e dei professionisti. Ne discende la relativa incisività che l'azione di accertamento ha nei confronti dei fenomeni evasivi di massa che, come è noto, interessano un'ampia fascia degli operatori economici di media e piccola rilevanza.

Presumibilmente, la flessione registrata nelle entrate da controllo sostanziale nel 2012 è connessa all'attenuazione se non all'esaurimento degli effetti di questo filone di attività di controllo sostanziale, nei confronti dei c.d. grandi contribuenti.

Il Consiglio europeo straordinario del 22 maggio 2013 è dedicato a due materie cruciali: la politica energetica europea, la lotta all'evasione fiscale e alle frodi internazionali. L'aspetto centrale della discussione sul tema della lotta all'evasione riguarda l'affermazione del principio dello scambio automatico di informazioni fiscali come standard di trasparenza nelle relazioni tra Stati membri all'interno dell'Unione e tra l'Unione e i Paesi terzi.

Di seguito, si analizzano le tipologie di controllo con riguardo agli esiti finanziari realizzati.

2.1.2.1.1. Controlli da liquidazione automatizzata

Dai dati trasmessi dall'Agenzia delle entrate concernenti il controllo automatizzato delle dichiarazioni effettuato ai sensi degli artt. 36-bis del d.P.R. n. 600/1973 e 54-bis del d.P.R. n. 633/1972, emerge una riduzione, nell'ultimo esercizio, delle relative entrate complessive (-0,4 miliardi, corrispondenti a -8 per cento), al netto della tassazione separata.

L'incidenza percentuale sul totale, dei versamenti diretti e ruolo risulta però piuttosto stabile nel triennio e, nell'anno 2012, indica che solo metà di tali entrate deriva da versamento diretto, con una lieve inversione di tendenza a favore proprio dei versamenti diretti.

Tavola 17

ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELL'AGENZIA DELLE ENTRATE
ENTRATE DA "LIQUIDAZIONE AUTOMATIZZATA" IMPOSTE DIRETTE E IVA (ART. 36-BIS E 54-BIS)
ED ENTRATE DA LIQUIDAZIONE ATTI SOTTOPOSTI A REGISTRAZIONE (*)

		(in milioni)		
		2010	2011	2012
"LIQUIDAZIONE AUTOMATIZZATA" 36 bis e 54 bis	Totale	4.635	5.516	5.084
	<i>versamenti diretti F24</i>	<i>1.859</i>	<i>2.483</i>	<i>2.568</i>
<i>di cui:</i>	<i>% su totale</i>	<i>40%</i>	<i>45%</i>	<i>51%</i>
	<i>Ruolo</i>	<i>2.680</i>	<i>2.801</i>	<i>2.293</i>
	<i>% su totale</i>	<i>58%</i>	<i>51%</i>	<i>45%</i>
Liquidazione atti sottoposti a registrazione	<i>versamenti diretti F23</i>	96	232	223

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia delle entrate

* Le riscossioni da versamenti diretti, mod. F24, relative agli importi dovuti da tassazione separata, non sono contabilizzate, in quanto non sono correlate ad inadempimenti tributari dei contribuenti. Tra le riscossioni da ruolo sono invece ordinariamente contabilizzate anche quelle relative alle somme dovute da tassazione separata comunicate e non corrisposte mediante versamento diretto entro i termini di legge.

³⁸ Si è tenuto conto dei dati trasmessi nonché dei dati diffusi dalla stessa Agenzia nel Documento "Recupero dell'evasione" pubblicato nel 2012 sul sito istituzionale dell'Ente e di quelli contenuti nella circolare n. 18 del 31 maggio 2012.

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

Si pone contestualmente in evidenza che il numero di comunicazioni di irregolarità emesse (n. 6.732.704) sono diminuite nel 2012, (sono state 8,4 milioni circa nel 2011), ma solo il 42 per cento circa delle predette comunicazioni ha portato a versamenti diretti da parte del contribuente. La percentuale è in calo nel triennio. Tale flessione rispecchia la riduzione nel 2012 delle entrate da accertamento e controllo ma sta anche ad indicare l'esaurimento della fonte di entrata arretrata, in termini di smaltimento dell'arretrato e di avvicinamento del controllo all'anno fiscale. La stessa amministrazione, infatti, ha asserito, in sede istruttoria, che nel triennio 2009-2011 sono state sottoposte a controllo automatizzato quattro annualità d'imposta, con conseguente incremento del numero delle comunicazioni di irregolarità, al fine di allineare i tempi delle attività dell'Agenzia a quelli degli adempimenti cui è tenuto ciascun contribuente. Nel 2012, anno in cui il processo di allineamento si è quasi completato, si è registrata — come programmato — la diminuzione del numero di comunicazioni di irregolarità inviate rispetto agli anni precedenti.

Occorre considerare, quale ulteriore elemento di criticità, il numero di comunicazioni di irregolarità annullate in tutto o in parte in autotutela (circa il 13 per cento del totale per ciascuno degli esercizi esaminati), che nel 2012 ha raggiunto 860 mila atti (-24 per cento rispetto ai 1,13 milioni di atti del 2011). Dato anomalo è anche il numero dovuto a comunicazioni in pagamento o in attesa di iscrizione a ruolo che rappresenta il 40 per cento del totale, dato desunto quale differenza tra il totale delle comunicazioni emesse e la somma tra comunicazioni incassate, annullate in autotutela e iscritte a ruolo. Va sottolineato tuttavia che, sulla percentuale di comunicazioni annullate, incidono le comunicazioni scaturite dalla rilevazione di errori meramente formali commessi dai contribuenti e/o dai sostituti d'imposta in sede di compilazione delle dichiarazioni o delle deleghe di pagamento, le cui correzioni devono essere necessariamente effettuate in fase di assistenza, anche in ausilio al contribuente per evitare il perpetrarsi degli errori commessi in buona fede.

2.1.2.1.2. Controlli documentali

Le entrate da controlli documentali, eseguiti ai sensi dell'art. 36-ter del d.P.R. n. 600 del 1973, invece continuano il lieve incremento annuale registrato negli ultimi tre esercizi, (+5 per cento nel 2012 rispetto all'esercizio precedente). In questo caso l'incremento si registra più elevato con esito in versamenti diretti, che costituiscono, in ciascuno degli esercizi considerati, circa l'80 per cento dell'entrata complessiva derivante da tale attività.

Va, peraltro, segnalato l'elevato numero dei controlli effettuati *ex art. 36 ter*, che hanno superato il milione nel 2011, ma tornano a ridursi nel 2012 (circa 950 mila), con una flessione anche del numero delle comunicazioni degli esiti dei controlli emessi nel triennio 2010-2012.

All'incremento dei controlli di tale specie corrisponde però una riduzione delle richieste di pagamento nelle ultime annualità d'imposta trattate: 532 mila richieste di pagamento per il periodo d'imposta 2009, ancora in fase di lavorazione da parte dell'Agenzia, contro le 702 mila e 779 mila per il periodo d'imposta 2007 e 2008.

Tavola 18

ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELL'AGENZIA DELLE ENTRATE
ENTRATE DA "CONTROLLI DOCUMENTALI"
(ART. 36-TER D.P.R. 600/1973)

(in milioni)

Entrate da "controlli documentali" (art. 36-ter)		Anno		
		2010	2011	2012
		369	399	417
di cui:	Versamenti diretti	298	318	335
	Ruoli	71	81	82

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia delle entrate

Il dato esaminato, se da una parte conferma la maggiore capacità dell'amministrazione di individuare irregolarità ed errori, dall'altro dimostra la crescente complessità del sistema che induce un crescente numero di irregolarità minori (l'entità di tali censure, comprensivo di sanzioni ed interessi, risulta in media inferiore ai 400 euro per ciascuna comunicazione).

Sempre con riferimento all'attività di controllo documentale, va comunque sottolineata l'esigenza che vengano sviluppate ulteriori affidabili forme di controllo indiretto della documentazione, evitando la formulazione di richieste ai contribuenti per la dimostrazione di dati e situazioni già a conoscenza della pubblica amministrazione.

Si rileva infine che per tale attività, unitamente all'attività di "campione unico" sono state impiegate, in termini di risorse umane 1,7 milioni di ore/uomo su 18 milioni di ore/uomo utilizzate per tutta l'attività di controllo fiscale, cioè il 10 per cento delle risorse umane, con risultato non di grande impatto finanziario.

2.1.2.1.3. Controlli sostanziali

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 2012 il decremento è stato del -2 per cento, distribuito, quanto agli esiti dell'accertamento, fra gli istituti dell'adesione all'accertamento (-12 per cento) e della conciliazione giudiziale (-57 per cento), mentre risultano in aumento tutte le altre fattispecie (adesione ai verbali, acquiescenza, registro e ruoli). Per i ruoli (1.701 milioni di euro), in particolare, si evidenzia una lieve crescita (+2 per cento). Sono in aumento, nonostante l'esiguità degli importi (363 milioni di euro) i versamenti diretti (F24) non correlati alle adesioni e all'acquiescenza, conciliazione giudiziale, cioè le entrate derivanti da altre tipologie di definizione (artt. 16 e 17 d.lgs. 472/1997), che avevano registrato una flessione nel 2011.