

Tavola 19

ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELL'AGENZIA DELLE ENTRATE
ENTRATE DA ATTIVITÀ DI CONTROLLO SOSTANZIALE (ACCERTAMENTO)

(in milioni)

		2010	2011	2012
	Totale	6.045	6.788	6.681
	adesione ai verbali	514	378	543
	adesione all'accertamento	1.651	2.808	2.475
	% adesione su sub tot.	38%	65%	48%
	Acquiescenza	1.073	786	961
	conciliazione giudiziale	245	530	227
di cui:	Registro*	532	399	411
	% registro su sub totale	10%	8%	7%
	Ruoli	1.705	1.669	1.701
	sub tot.	5.720	6.570	6.318
	Altro**	325	218	363

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia delle entrate

(*)versamenti diretti (F23) correlati all'attività di controllo sostanziale ai fini dell'imposta di registro (comprese le adesioni).

(**)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. 472/97).

Le indagini finanziarie autorizzate, strumento accertativo largamente utilizzato dal fisco, sono in deciso aumento nel triennio, come pure in espansione la maggiore imposta accertata. Le indagini finanziarie sono state notevolmente potenziate negli ultimi anni, in particolare con la nascita dell'anagrafe dei rapporti, prevista dall'articolo 37, comma 5, del DL 223/2006 e che – per effetto del DL 201/2011 – dovrà essere in coordinamento automatico con tutte le movimentazioni finanziarie dei contribuenti e con l'interazione tra tale strumento e le norme in materia di spesometro e reddimetro. Al riguardo si segnala un recente orientamento giurisprudenziale: la decisione (sentenza 26/50/2013 della CTR Lombardia) verte sulla disciplina delle indagini finanziarie ed interviene sui suoi presupposti e i suoi limiti. Le indagini finanziarie, che vanno preventivamente autorizzate, come noto, riguardano la possibilità di porre a base degli accertamenti (quali ricavi o compensi tassabili ai fini delle imposte sul reddito) i dati e gli elementi acquisiti dall'analisi delle movimentazioni bancarie, salvo prova contraria da fornire da parte del contribuente (indicazione del beneficiario o riscontro nelle scritture contabili tenute dal contribuente). Si tratta quindi di una presunzione legale relativa con una inversione dell'onere della prova in capo al contribuente. I giudici hanno affermato che non può essere effettuato l'accertamento sulle indagini finanziarie, a carico di un contribuente non titolare di partita IVA, se dell'Amministrazione finanziaria non prova lo svolgimento di un'ulteriore attività né indica la fonte dei presunti redditi diversi³⁹.

³⁹ In senso parzialmente contrario sembra tuttavia deporre la sentenza della Cassazione n. 3263/2012.

Tavola 20

INDAGINI FINANZIARIE AUTORIZZATE
E MAGGIORE IMPOSTA ACCERTATA

(in milioni)

Anno	Numero contribuenti sottoposti ad indagine finanziaria autorizzate	Numero accertamenti IIDD, IRAP, IVA assistiti da indagine finanziaria	Maggiore imposta accertata (IIDD., IRAP, IVA)
2010	11.577	9.371	866
2011	16.628	10.869	1.129
2012	19.076	11.872	1.201

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia delle entrate

2.1.2.2. Agenzia delle Dogane

Gli esiti finanziari dell'attività di controllo, attuata, nel 2012, dall'Agenzia delle Dogane, in termini di maggiori diritti accertati, sono evidenziati nel prospetto che segue:

Tavola 21

ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELL'AGENZIA DELLE DOGANE
ESITI FINANZIARI *

(in euro)

	2010	2011	2012 (dati non ancora consolidati)
Controlli su importazioni **			
Controlli su esportazioni **	369.344.669	336.434.820	346.865.972
Controlli attraverso gli scanner **			
Controlli doganali su scambi extra-comunitari a posteriori	23.299.471	48.698.423	53.179.102
Controlli sul plafond scambi extra-comunitari	121.704.652	75.602.629	178.456.725
Controlli doganali su scambi intra-comunitari	536.472.914	574.104.489	987.513.370
Attività di verifica nel settore accise	86.113.294	239.846.639	144.620.461
TOTALE	1.136.935.000	1.274.687.000	1.710.635.630

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati Agenzia delle dogane

* gli esiti finanziari sono relativi ai maggiori diritti accertati (MDA)

** l'importo è desunto per calcolo differenziale fra il totale degli esiti finanziari e il dettaglio delle altre tipologie di controllo.

Nel complesso, a fronte dell'attività di controllo svolta dall'Agenzia delle dogane nel corso del 2012, risultano aumentati del 34 per cento rispetto al 2011 i maggiori diritti accertati. Non sono disponibili nel dettaglio, presso l'Agenzia delle dogane, i dati relativi a controlli su importazioni, su esportazioni e controlli svolti attraverso gli scanner, in relazione ai quali gli importi complessivi sono desunti per calcolo differenziale.

I controlli doganali su scambi extra-comunitari a posteriori hanno prodotto, nel 2012, 53 milioni di maggiori diritti accertati, in aumento del 9 per cento rispetto al 2011 (48 milioni).

Salgono molto anche gli importi per maggiori diritti accertati relativi sia ai controlli sul plafond degli scambi extra-comunitari, del 136 per cento rispetto al 2011 passando da

circa 75 milioni a 178 milioni di euro, sia ai controlli doganali su scambi intra-comunitari, che hanno prodotto, nel 2012, maggiori diritti accertati per circa 988 milioni, in aumento del 72 per cento rispetto al 2011 (574 milioni).

Nel settore accise, invece, si registra una flessione del 40 per cento, passando gli esiti finanziari da circa 240 milioni nel 2011 a 145 milioni di euro nel 2012.

In ordine agli esiti finanziari complessivi derivanti dall'attività della Guardia di finanza e dell'Agenzia del Territorio, per quest'ultima in termini di variazioni di rendita, si è sinteticamente riferito nel precedente paragrafo.

2.1.3. L'attività antifrode

Le amministrazioni coinvolte nell'attività di contrasto alle frodi in materia di IVA e alle sottofatturazioni sono l'Agenzia delle Dogane, la Guardia di Finanza e l'Agenzia delle Entrate. Esse hanno riferito sugli esiti dell'attività antifrode per gli anni dal 2008 al 2012, 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, si rileva che i risultati finanziari, riferiti ai maggiori diritti accertati in seguito all'attività di accertamento e controllo, considerati nel complesso dell'attività antifrode, hanno avuto un andamento oscillante nel corso del quinquennio, caratterizzato da una prima fase crescente (+80 per cento nel 2009 rispetto al 2008), da una seconda fase decrescente nel 2010 (-17 per cento rispetto all'anno precedente), e da una terza fase nuovamente crescente nel 2011 (+12 per cento rispetto al 2010), per poi aumentare ancora del 59 per cento nel 2012, con un importo di 1,7 milioni di euro di maggiori diritti accertati, dovuto soprattutto all'attività di contrasto alle frodi carosello e false fatturazioni interne (+72 per cento rispetto al 2011).

Tavola 22

ATTIVITÀ ANTIFRODE DELL'AGENZIA DELLE DOGANE
ESITI FINANZIARI*

	<i>(in milioni)</i>				
	2008	2009	2010	2011	2012
Risultati finanziari attività di accertamento, controllo e antifrode	643	1.161	958	1.077	1.710
<i>di cui:</i>					
<i>frodi carosello e false fatturazioni interne (IVA Intracomunitaria)</i>	378	548	542	574	987
<i>altre frodi</i>	266	613	417	503	723

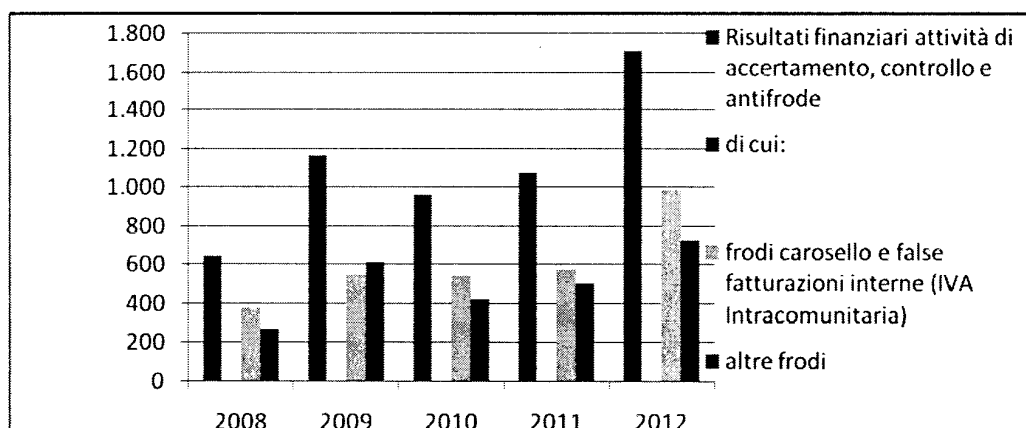
Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia delle dogane

* I dati inviati nel 2013 sono rettificati, rispetto a quelli relativi agli esercizi precedenti, trasmessi in sede istruttoria nel 2012.

L'attività di accertamento, controllo e antifrode dell'Agenzia delle dogane riguarda, da un 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 2

ATTIVITÀ ANTIFRODE DELL'AGENZIA DELLE DOGANE
ESITI FINANZIARI RELATIVI AI DIFFERENTI TIPI DI FRODE



Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati Agenzia delle dogane

In termini finanziari (maggiori diritti accertati) si registra solo nel 2009 minor incidenza delle frodi carosello e alle false fatturazioni, sul totale dei risultati finanziari conseguiti. Negli altri anni le stesse prevalgono quantitativamente: in particolare nel 2012 rappresentano il 58 per cento dei maggiori diritti accertati nell'attività anti frode (pari a 987 milioni di euro).

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 intracomunitaria, si è avuto un rilevante incremento degli stessi nel 2009 e nel 2011, con una flessione nel 2010. Nel 2012 i risultati finanziari (pari a 108 milioni di euro) subiscono calo del -30 per cento rispetto al 2011, nonostante l'aumento del 12 per cento del numero dei controlli eseguiti da un anno all'altro.

L'Agenzia delle dogane esegue, inoltre, l'attività di contrasto (prevenzione e repressione) delle frodi connesse al fenomeno delle false fatturazioni, attraverso lo svolgimento di controlli e sequestri. Dall'analisi dei dati relativi alle sotto fatturazioni, cioè i casi per i quali nella dichiarazione doganale (quindi anche nelle fatture allegate alla bolletta) sono riportati valori non veritieri, si rileva una progressiva crescita del fenomeno passando da 3.501 del 2009 a 3.766 del 2012.

Tavola 23

ATTIVITÀ ANTIFRODE AGENZIA DELLE DOGANE
FALSE FATTURAZIONE

	2008	2009	2010	2011	2012
Numero false fatturazioni	2.652	3.501	3.533	3.660	3.766

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati Agenzia delle dogane

La Guardia di Finanza ha riferito sui risultati finanziari dell'attività antifrode, evidenziando che 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 e nel 2012 si è avuta una diminuzione rispettivamente di 5,4 e di 0,6 milioni di euro rispetto all'anno precedente, pari ad una variazione percentuale negativa del 28,8 per cento nel 2011 e del 4 per cento nel 2012.

Tavola 24

ATTIVITÀ ANTIFRODE* DELLA GUARDIA DI FINANZA
RISULTATI FINANZIARI

	2008	2009	2010	2011	2012	Tot. 2008-2011
Risultati finanziari attività antifrode	13.086	15.104	19.569	14.123	13.536	75.418

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati Guardia di Finanza

* Violazioni art. 8 DL 74/2000 emissione fatture o documenti per operazioni inesistenti

Per quanto concerne lo svolgimento dell'attività antifrode, anche l'Agenzia delle entrate è impegnata nel monitoraggio e nell'individuazione di casi di frode dell'IVA (nazionale e comunitaria) e di imposte dirette. I risultati dell'attività dell'Agenzia delle entrate, relativi all'attività antifrode svolta dall'Ufficio centrale antifrode e dagli Uffici regionali, sono riassunti nella tavola di seguito riportata.

Tavola 25

ATTIVITÀ ANTIFRODE DELL'AGENZIA DELLE ENTRATE - RISULTATI

							Variazioni %				Variazioni in valore assoluto			
	2008	2009	2010	2011	2012	TOT 2008-2012	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012
<i>N. indagini fiscali (verifiche e accessi mirati)</i>	480	551	526	580	527	2.664	15%	-5%	10%	-9%	71	-25	54	-53
Maggiore imposta IVA constatata	669	789	724	782	804	3.768	18%	-8%	8%	3%	120	-65	58	22
Maggiore imponibile II.DD.	1.181	2.055	4.092	2.568	1.639	11.535	74%	99%	-37%	-36%	874	2.037	-1.524	-929
Maggiore imponibile IRAP	1.124	1.334	2.369	1.836	1.343	8.006	19%	78%	-22%	-27%	210	1.035	-533	-493
Tot. maggior imponibile	2.974	4.178	7.185	5.186	3.786	23.309	40%	72%	-28%	-27%	1.204	3.007	-1.999	-1.400
Ritenute	0,7	28	6	16	111	162	3.900%	-79%	167%	594%	27,3	-22	10	95

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati Agenzia delle Entrate.

Il numero delle indagini fiscali (verifiche e accessi mirati) che nel 2011 erano aumentate, nell'ultimo anno mostrano una riduzione del 9 per cento (da 580 a 527), con esiti finanziari in calo per le IIDD (-929 milioni) e IRAP(-493 milioni), ma in aumento per quanto riguarda la maggior imposta IVA constatata (+22 milioni di euro) e le ritenute (+95 milioni).

2.1.4. Contrasto alle frodi connesse al fenomeno delle sottofatturazioni

Le iniziative finalizzate a contrastare i fenomeni della sottofatturazione e della contraffazione, nonché a tutelare l'erario nazionale e comunitario hanno continuato a costituire, anche nel 2012, una priorità assoluta per l'Agenzia delle Dogane, sotto il profilo operativo, attraverso lo svolgimento di controlli e sequestri.

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, producendo anche effetti distorsivi del mercato alterando la concorrenza. Principalmente sono state riscontrate violazione dell'art. 303 del TULD (81 per cento) e violazioni relative al contrabbando penale (18 per cento).

I controlli (circa 11 mila nel 2012) si sono tradotti in maggiori diritti accertati, e ciò 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 26

AGENZIA DELLE DOGANE
ATTIVITÀ DI CONTRASTO AL FENOMENO
DELLE SOTTOFATTURAZIONI (SERIE STORICA — ANNI 2005-2012)
(in milioni)

	Maggiori diritti accertati* (dazi+IVA)	Sanzioni	totale
2005	1,9	1,6	3,5
2006	11,3	14,9	26,2
2007	21,2	43,1	64,3
2008	24,5	21,7	46,2
2009	22,8	25,0	47,8
2010	19,8	19,3	39,1
2011	25,6	28,2	53,8
2012	31,2	19,8	51,0
TOTALI 2008-2012	124	114	237,9

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati Agenzia delle Dogane.

Il fenomeno di contraffazione sta modificando le proprie direttrici, per l'accresciuta attività di presidio e controllo operate dall'Agenzia delle Dogane.

Con riguardo al fenomeno della contraffazione, l'Agenzia ha effettuato nel 2012 più controlli del preventivato (circa 58 mila); tale esito è riconducibile all'utilizzo del circuito automatizzato di controlli (provenienza da paese a rischio). La categoria merceologica alla quale è dovuto il maggior valore accertato (18 milioni di euro) è stata nel 2012 quella degli accessori personali. Il 10 per cento della merce sequestrata per contraffazione ha riguardato l'indebita applicazione di marchi di sicurezza (i biglietti Trenitalia hanno rappresentato il 33 per cento del totale, seguiti da marchi di sicurezza CE). I Paesi di provenienza dei prodotti contraffatti sono stati nel 2012 soprattutto Repubblica popolare cinese (per l'86 per cento) e Grecia (per il 10 per cento). Infine, l'Agenzia delle Dogane, in relazione al fenomeno del contrabbando dei tabacchi lavorati esteri, ha sottolineato che dall'analisi dei flussi è emerso che l'Italia è un paese di transito verso altri paesi europei (molti sequestri riguardano marchi non commercializzati nel nostro paese).

Con riferimento alla attività di mutua assistenza amministrativa fra paesi U.E., in particolare in materia di IVA intracomunitaria, l'Agenzia ha riferito che vi è stato nel 2012 un incremento complessivo del 32 per cento, rispetto al 2011 (soprattutto con la Germania). La maggior imposta constatata è stata pari a 90 milioni di euro, anche se le richieste attivate ancora non sono confluite in accertamento da parte degli uffici dell'Agenzia. I maggiori diritti accertati nel 2012, a fronte anche di attività avviate in anni precedenti, sono stati circa 1,3 milioni di euro (900 mila euro per dazi e 340 mila euro per IVA).

2.1.5. 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 2009-2012.

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, presso gli opifici e su tutta la restante filiera. L'attività si estrinseca in un piano annuale di interventi che tengono conto anche delle proiezioni transnazionali dei fenomeni di frode. A fronte di un maggior numero di interventi, e di maggior consumo in frode scoperto, l'ammontare dei tributi evasi risulta ridimensionato nel 2012 (da 1.341 milioni a 57 milioni di euro).

Tavola 27

ATTIVITÀ DI PREVENZIONE E REPRESSIONE
DEI FENOMENI DEL CONTRABBANDO E DELLE CONTRAFFAZIONI
GUARDIA DI FINANZA

	2009	2010	2011	2012
Interventi	4.766	4.403	4.250	4.471
Sequestri				
<i>Prodotti energetici (migliaia di tonn)</i>	4,1	8,6	1,9	2,1
<i>bevande alcoliche</i>	31.233	87.067	23.355	12.592
Consumo in frode				
<i>Prodotti energetici (kg)</i>	24.172.010	73.793.926	58.122.051	81.180.831
<i>bevande alcoliche</i>	1.481	72.551	66.168	1.299.307
Tributi evasi (<i>in milioni di euro</i>)	286	50	1.341	57

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati Guardia di Finanza

Nel settore delle dogane e dei Monopoli l'Amministrazione ha fornito i dati concernenti l'attività operativa svolta sempre nel triennio 2009-2012.

Nella tavola di seguito riportata, è possibile riscontrare che, in controtendenza rispetto al 2011, a fronte di un numero superiore di interventi e di soggetti denunciati e violazioni riscontrate rispetto all'anno precedente, nonché ad un ampliamento generalizzato dei principali generi sequestrati, l'ammontare dei tributi evasi nel 2012 è aumentato considerevolmente (da 56,6 a 132,8 milioni di euro, con un incremento del 135 per cento). In calo del 72 per cento nell'ultimo triennio il sequestro di TLE (tabacchi lavorati esteri) contraffatti.

ATTIVITÀ NEL SETTORE DELLE DOGANE E DEI MONOPOLI
GUARDIA DI FINANZA

Controlli doganali	Gen-Dic 2009	Gen-Dic 2010	Gen-Dic 2011	Gen-Dic 2012
n. interventi con violazioni	4.314	4.646	3.625	4.996
n. soggetti denunciati	2.695	3.353	2.198	3.643
n. violazioni riscontrate	4.371	4.796	3.744	5.179
Principali generi sequestrati				
_tabacchi lavorati esteri (kg)	298.440	248.768	240.105	294.323
di cui : tabacchi lavorati esteri contraffatti (TLE) (kg)	37.173	62.361	38.509	17.378
_altre merci (n.)	3.984.009	1.879.292	750.692	24.744.693
_mezzi terrestri e navali sequestrati (n.)	434	405	547	580
Tributi evasi (in milioni di euro)	56,4	48,7	56,6	132,8

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati Guardia di Finanza

2.1.6. 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 2010-2012.

Tavola 29

SANZIONI RELATIVE ALLE IMPOSTE DIRETTE E INDIRETTE
(CAPITOLI 3312 E 3313)
E.F. 2012

Esercizio	Capitolo di Entrata	Riscosso in Conto Competenza	(in milioni)	
			Riscosso Residui	Riscosso Totale
2010	SANZIONI RELATIVE ALLA RISCOSSIONE DELLE IMPOSTE DIRETTE e INDIRETTE	1.214	867	2.081
2011	3312 SANZIONI RELATIVE ALLA RISCOSSIONE DELLE IMPOSTE DIRETTE	722	527	1.249
	3313 SANZIONI RELATIVE ALLA RISCOSSIONE DELLE IMPOSTE INDIRETTE	595	373	968
	Totale	1.317	900	2.217
2012	3312 SANZIONI RELATIVE ALLA RISCOSSIONE DELLE IMPOSTE DIRETTE	641	586	1.226
	3313 SANZIONI RELATIVE ALLA RISCOSSIONE DELLE IMPOSTE INDIRETTE	605	357	962
	Totale	1.246	943	2.188

Fonte: elaborazione su dati SICR - Corte dei conti

Dall'analisi dei dati emerge una flessione del riscosso totale dell'1 per cento nel 2012, dopo una crescita del triennio precedente. Tale risultato è determinato soprattutto dalla riduzione del riscosso competenza (-5 per cento, -71 milioni), mentre si registra un aumento per i residui (5 per cento, +42 milioni).

Tali risultati sembrano essere stati determinati da molteplici fattori, in particolare dallo smaltimento dell'arretrato e comunque dalle minori entrate da accertamento e controllo di competenza.

In relazione all'impianto sanzionatorio, in sintesi, 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.

Al riguardo, come noto, è stata sollevata la questione di legittimità costituzionale dell'istituto della mediazione tributaria, con l'ordinanza n. 18 del 7 febbraio 2013 dalla commissione tributaria provinciale di Perugia. I profili d'incostituzionalità avanzati sono l'assenza di soggetto terzo imparziale, l'obbligatorietà della mediazione, l'incongruenza dei termini, l'impossibilità di sospensione dell'atto e limitazione alle controversie con l'Agenzia delle Entrate, per di più fino alla soglia di 20 mila euro.

Inoltre, l'indebolimento del sistema sanzionatorio è stato attenuato dal legislatore con la legge n. 220 del 2010 che, con effetti a decorrere dal 2011, ha ridotto 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.

Se da un lato lo scopo di deflazionare il contenzioso tributario e favorire la collaborazione del soggetto accertato alla procedura di accertamento con un trattamento sanzionatorio più favorevole, 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, e sull'effetto di deterrenza delle stesse.

2.1.7. Accertamenti realizzati con il contributo dei Comuni

Il contributo dei Comuni, ai sensi dell'art. 1 del DL n. 203 del 2005 e successive modificazioni e integrazioni e dell'art. 83, commi 16 e 17, del DL n. 112 del 2008, e le relative somme riconosciute ai Comuni medesimi per effetto dell'attività svolta, sono illustrate nelle seguenti tabelle. Gli accertamenti realizzati con contributo dei comuni sono aumentati, nel 2012, del 76 per cento, rispetto al 2011 (i comuni della Lombardia, Toscana, Veneto e Liguria hanno fornito il maggior contributo numerico).

N. ACCERTAMENTI REALIZZATI CON CONTRIBUTO DEI COMUNI

DIREZIONI REGIONALI	ANNO 2009	ANNO 2010	ANNO 2011	ANNO 2012
ABRUZZO	-	6	8	38
BASILICATA	-	-	-	-
BOLZANO (D.P.)	-	-	-	-
CALABRIA	-	12	41	65
CAMPANIA	-	-	-	27
EMILIA ROMAGNA	368	1.080	1.065	1.061
FRIULI VENEZIA GIULIA	3	-	3	17
LAZIO	3	-	-	5
LIGURIA	2	36	157	281
LOMBARDIA	2	110	311	1.127
MARCHE	10	74	46	113
MOLISE	-	-	-	-
PIEMONTE	5	65	72	177
PUGLIA	2	2	-	2
SARDEGNA	4	-	2	12
SICILIA	-	4	7	22
TOSCANA	5	66	162	369
TRENTO (D.P.)	2	2	-	-
UMBRIA	6	6	31	19
VALLE D AOSTA	-	-	-	4
VENETO	8	41	62	116
TOTALE	420	1.504	1.967	3.455

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati Agenzia Entrate

Nella tabella sono riportati i dati degli accertamenti effettuati su segnalazione dei comuni, che negli anni 2009, 2010 e 2011 hanno generato incassi (per l'anno 2012, i dati non sono ancora disponibili). Gli importi indicati rappresentano una quota delle somme incassate. Si specifica che la percentuale riconosciuta ai comuni, originariamente fissata al 33 per cento degli incassi, è stata elevata al 100 per cento dall'art. 1, comma 12-*bis*, del DL n. 138/2011. Tale ultima misura era stata, tuttavia subordinata dallo stesso art. 1, comma 12-*quater*, all'istituzione dei consigli tributari entro il 31 dicembre 2011, ma tale comma è stato poi abrogato dall'art. 11, comma 10, del DL 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214.

Inoltre, l'art. 18, comma 9, del DL n. 78/2010 ha stabilito che “gli importi che lo Stato riconosce ai Comuni a titolo di partecipazione all'accertamento sono calcolati al netto delle somme spettanti ad altri Enti ed alla Unione europea. Sulle quote delle maggiori somme in questione che lo Stato trasferisce alle Regioni a statuto ordinario, a quelle a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano, spetta ai

predetti Enti riconoscere ai Comuni le somme dovute a titolo di partecipazione all'accertamento”.

Tavola 31

ACCERTAMENTI REALIZZATI CON IL CONTRIBUTO DEI COMUNI

Regione (dei Comuni segnalanti)	2009		2010		2011	
	Numero accertamenti con contributo dei Comuni*	Somme riconosciute ai Comuni per attività svolta	Numero accertamenti con contributo dei Comuni*	Somme riconosciute ai Comuni per attività svolta	Numero accertamenti con contributo dei Comuni*	Somme riconosciute ai Comuni per attività svolta
ABRUZZO					6	4.434,39
BASILICATA						
CALABRIA	1	82,67	1	57,09	5	1.025,34
CAMPANIA						
EMILIA-ROMAGNA	174	30.886,40	808	1.062.547,29	831	2.157.198,43
FRIULI-VENEZIA-GIULIA					3	603,52
LAZIO						
LIGURIA			10	15.904,01	67	181.051,32
LOMBARDIA	1	18,82	35	29.378,77	121	481.047,18
MARCHE	2	88,1	53	3.791,82	17	22.270,13
MOLISE						
PIEMONTE			20	37.667,93	38	50.077,84
PUGLIA						
SARDEGNA					2	485,48
SICILIA						
TOSCANA	1	179,8	18	5.446,99	65	55.052,92
TRENTINO-ALTO ADIGE						
UMBRIA			5	2.861,65	19	6.966,06
VALLE D'AOSTA						
VENETO			23	2.281,46	33	26.064,59
TOTALE	179	31.255,79	973	1.159.937,01	1.207	2.986.277,20

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati Agenzia Entrate

* Ai sensi dell'art. 1 del DL n. 203/2005 e successive modificazioni e integrazioni e dell'art. 83, commi 16 e 17, del DL n. 112/2008

2.2. Risultati del contenzioso

L'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, pone in evidenza alcuni elementi che si ritiene utile segnalare.

La Direzione della giustizia tributaria del Dipartimento delle finanze annualmente deve predisporre una Relazione sullo stato del contenzioso tributario, che descrive ed analizza lo stato del contenzioso tributario al 31 dicembre di ogni anno ed analizza l'andamento dei ricorsi e degli appelli pervenuti, definiti e pendenti, presso le Commissioni tributarie provinciali e regionali, nonché degli esiti delle sentenze emesse. L'ultima relazione pubblicata è riferita al 2011. Trimestralmente è diffuso, sul sito istituzionale, il Rapporto trimestrale sullo stato del contenzioso tributario.

Ulteriori dati specifici, aggiornati al 31 dicembre 2012, sono stati forniti dal Dipartimento delle finanze⁴⁰ e dalle Agenzie fiscali.

Tavola 32

CONTENZIOSO TRIBUTARIO			
	Anni	Numero di ricorsi pervenuti	Numero di ricorsi in carico al 31/12
AGENZIA DELLE ENTRATE	2009	234.698	682.311
	2010	238.171	647.069
	2011	218.813	592.941
	2012	159.920	489.411
AGENZIA DEL TERRITORIO	2009	9.814	17.281
	2010	12.326	19.188
	2011	7.797	15.257
	2012	8.581	14.391
AGENZIA DELLE DOGANE	2009	3.973	5.863
	2010	3.813	6.077
	2011	3.487	5.936
	2012	2.546	5.143
ENTI LOCALI (1)	2009	51.366	105.803
	2010	49.156	106.696
	2011	50.184	112.832
	2012	45.353	106.842
Altri ENTI (2)	2009	67.604	121.360
	2010	66.124	131.477
	2011	59.336	137.768
	2012	57.305	138.699
TOTALE	2009	367.455	932.618
	2010	369.590	910.507
	2011	339.617	864.734
	2012	273.705	754.486

Fonte: elaborazione Corte dei Conti su dati Dipartimento Finanze

(1) Enti locali: dati relativi a contenziosi contro le Regioni, le Province e i Comuni

(2) Altri Enti: dati relativi a contenziosi contro Equitalità, Consorzi di bonifica, Camere di commercio, Università ed altri enti impositori locali.

Sulla base delle informazioni detenute dal Dipartimento, il carico pendente totale al 31 dicembre 2012, 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 (-13 per cento), con n. 754.486 ricorsi in carico al dicembre 2012, rispetto sia al 31 dicembre

⁴⁰ I dati sono parzialmente diversi da quelli indicati nella precedente relazione, atteso che si consolidano successivamente con l'acquisizione dei dati da parte delle segreterie delle commissioni tributarie.

2010 (ricorsi pendenti n. 917.859⁴¹) sia al 2011 (ricorsi pendenti n. 871.128). Il numero totale dei ricorsi pervenuti nell'anno, nei diversi gradi di giudizio è di n.273.705, in flessione rispetto agli anni precedenti, eccetto per l'Agenzia del Territorio. Le sentenze⁴² emesse nel 2012, nei vari gradi di giudizio⁴³, sono 259 mila. Il numero⁴⁴ appare in flessione rispetto al 2011 (286 mila circa) ed al 2010 (310 mila circa).

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 prospettazioni della propria struttura. Fra i vari motivi di discrasia, si evidenzia che la rilevazione dei ricorsi, da parte del Dipartimento, avviene nel momento del deposito presso le Commissioni tributarie, mentre le Agenzie annoverano i ricorsi in base alla notifica. Tale differente modalità di acquisizione del dato origina una difformità nei volumi rilevati da ciascuna amministrazione. Sarebbe opportuno, comunque, poter disporre di una banca dati unitaria, pur mantenendo la duplice evidenziazione utile per le finalità conoscitive delle singole amministrazioni interessate.

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.

Appare utile evidenziare la serie storica, nel quadriennio considerato, del I grado del giudizio tributario, relativamente alle Agenzie fiscali, per valutarne l'andamento, anche alla luce dell'applicazione degli strumenti deflattivi. Sono di seguito analizzati i dati aggiornati, modificati anche in relazione agli anni pregressi sulla base di informazioni consolidate, forniti dal Dipartimento delle Finanze, che acquisisce il dato all'atto del deposito del ricorso presso il giudice, pur nella consapevolezza degli scostamenti quantitativi con i dati delle Agenzie.

⁴¹ Nella Relazione di monitoraggio sullo stato del contenzioso tributario e sull'attività delle Commissioni tributarie - anno 2011, predisposta a cura del Dipartimento delle finanze - Direzione giustizia tributaria, Ottobre 2012, il totale del carico pendente risulta di 871.127 ricorsi, con una riduzione del 5 per cento rispetto al 2010. (La relazione si basa su dati estratti dal sistema informativo alla data del 29 febbraio 2012).

⁴² Nella relazione della Direzione giustizia tributaria sul 2011 citata, viene evidenziato che l'anzianità media dei ricorsi definiti, nelle CT provinciali è pari a 2 anni e 6,5 mesi, mentre nelle CT regionali tale media si riduce ad 1 anno e 8,5 mesi.

⁴³ Gli esiti (vittorie, vittorie parziali e soccombenze) non tengono conto di quei ricorsi conclusi per estinzione o per conciliazione. I dati relativi alle soccombenze sono solo quelli decisi con sentenza, con esclusione delle altre tipologie di pronunciamenti definitivi (decreto presidenziale, ordinanza).

⁴⁴ Il dato fornito riguarda il numero di ricorsi/appelli decisi con sentenza, con esclusione delle altre tipologie di pronunciamenti definitivi (decreto presidenziale, ordinanza).

Tavola 33

SERIE STORICA DEI RICORSI DI I GRADO PRESENTATI PRESSO LE COMMISSIONI
TRIBUTARIE

	2009	2010	2011	2012
Numero di ricorsi pervenuti	192.238	190.806	166.780	120.732
di cui: Agenzia delle Entrate	183.300	180.226	159.409	113.325
Agenzia del Territorio	6.226	8.049	5.262	6.081
Agenzia delle Dogane	2.712	2.531	2.109	1.326
Numero di ricorsi in carico al 31/12	363.291	373.940	379.215	344.847
di cui: Agenzia delle Entrate	348.199	357.203	363.464	329.950
Agenzia del Territorio	10.709	12.253	11.686	11.392
Agenzia delle Dogane	4.383	4.484	4.065	3.505
Totale sentenze	144.134	152.400	135.766	107.484
Totale Vittorie	65.446	68.768	60.912	49.762
Totale Soccombenze	59.918	63.226	56.287	43.057

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Dipartimento finanze

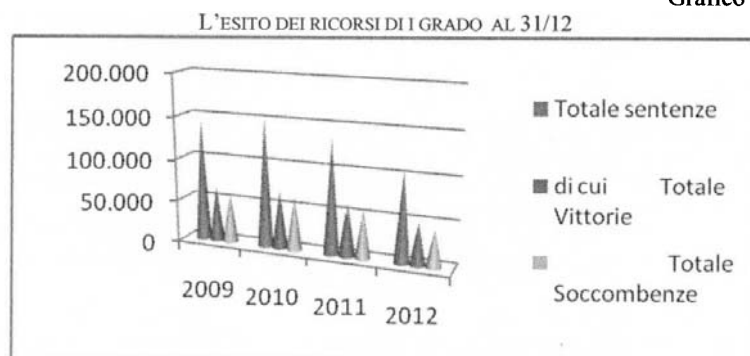
Nel 2012, il numero complessivo (Agenzia delle Entrate, Agenzia del Territorio e Agenzia delle Dogane) dei ricorsi di I grado, presentati ciascun anno presso le Commissioni tributarie, ha subito una flessione rispetto all'anno precedente del 28 per cento (da n. 166.285 nel 2011 a n. 120.732 ricorsi nel 2012).

Con riguardo all'evoluzione del contenzioso, il calo del numero dei ricorsi presentati nelle Commissioni tributarie nel 2012 rispetto all'anno precedente, appare riconducibile soprattutto alla diminuzione dei ricorsi presentati contro l'Agenzia delle Entrate (-29 per cento). In flessione anche il numero dei ricorsi in primo grado nei confronti delle altre amministrazioni, ad eccezione dell'Agenzia del Territorio, nei confronti della quale i ricorsi aumentano del 16 per cento (da 5.262 a 6.081).

La consistenza numerica dei nuovi ricorsi continua ad essere sempre superiore al numero delle decisioni, come è possibile riscontrare nei quattro anni presi in considerazione: tuttavia, vi è una flessione del carico pendente, che nell'ultimo anno è sceso del 9 per cento, raggiungendo la cifra di circa 344.847.

Le sentenze emesse sono diminuite del 21 per cento (passando da 135.605 a 107.484) rispetto al 2011 (grafico n. 3). L'esito del giudizio di I grado è illustrato nel grafico seguente, che mostra come le vittorie giudiziali delle Agenzie siano circa il 50 per cento, con andamento analogo nel quadriennio.

Grafico 3



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Dipartimento finanze

Analizzando il dato 2012, concernente i ricorsi di I grado pervenuti alle Commissioni Tributarie, con riferimento all'ente convenuto in giudizio, si riscontra che il 94 per cento (equivalente in valore assoluto a 113.325) riguardano l'Agenzia delle Entrate, circa 6.081 l'Agenzia del Territorio e 1.326 l'Agenzia delle Dogane.

Si rileva una diminuzione sia dei ricorsi pervenuti, che del carico pendente, salvo che per l'Agenzia del territorio, come già evidenziato, che vede aumentare il numero dei nuovi ricorsi, nel 2012, dopo la rilevante flessione dell'anno scorso.

La riduzione complessiva del contenzioso nel primo grado di giudizio è da ascrivere agli effetti deflativi degli istituti del reclamo e della mediazione⁴⁵, disciplinati dall'articolo 39, comma 9, del DL 98/2011, che inserisce, nel corpo normativo del d.lgs. 546/1992, riguardante il contenzioso tributario, il nuovo articolo 17-bis, il quale prevede che per le controversie di valore non superiore a ventimila euro, relative ad atti emessi dall'Agenzia delle Entrate - e, dal 1° dicembre 2012, anche per quelli emessi dall'Agenzia del Territorio, in quanto confluita in quella delle Entrate - chi intende proporre ricorso è tenuto preliminarmente a presentare reclamo alla stessa Agenzia⁴⁶.

Sono illustrati, di seguito nel dettaglio, i dati relativi alle Agenzie fiscali, in relazione allo stato dei ricorsi di I grado, sulla base delle informazioni del Dipartimento delle Finanze, pur se, come già sottolineato, differenti dalla prospettazione dei dati forniti dalle Agenzie.

Con riguardo al contenzioso in cui è parte l'Agenzia delle Entrate (Tavola 35), sulla base dei dati trasmessi, aggiornati rispetto all'anno precedente, sono stati introdotti un numero inferiore di nuovi ricorsi, con una flessione del -29 per cento, (-46 mila nuovi ricorsi) con una quantità inferiore anche rispetto al 2009, ed in controtendenza rispetto al biennio 2009-2010 in cui i ricorsi avevano superato le 180.000 unità.

Anche il carico pendente in I grado si riduce, attestandosi a fine 2012 a circa 330 mila cause con un decremento del 9 per cento (circa 34 mila ricorsi in meno).

Tavola 34

AGENZIA ENTRATE*				
	2009	2010	2011	2012
Ricorsi pervenuti	183.300	180.226	159.409	113.325
Ricorsi in carico al 31/12	348.199	357.203	363.464	329.950

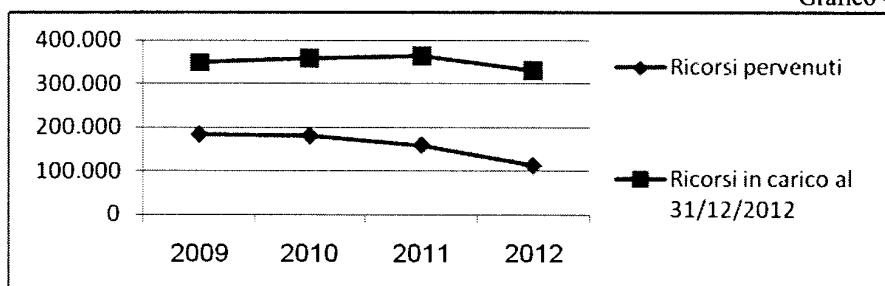
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Dipartimento delle Finanze

*Dati aggiornati al mese di marzo 2013

⁴⁵ A tali effetti può avere influito anche il "contributo unificato" previsto ai sensi del DL 98/2011.

⁴⁶ La presentazione del reclamo è condizione di ammissibilità del ricorso. Decorso novanta giorni senza che sia stato notificato l'accoglimento del reclamo o senza che sia stata conclusa la mediazione, il reclamo produce gli effetti del ricorso.

Grafico 4



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Dipartimento delle Finanze

Per quanto concerne il contenzioso nei confronti dell'Agenzia del Territorio, come si evince dalla tavola e dal grafico sotto riportati, sempre con riferimento ai ricorsi di I grado, si riscontra un aumento, rispetto all'anno precedente, dei nuovi ricorsi, del 16 per cento (+819), con un carico pendente di poco inferiore al 2011 (circa 300 ricorsi in carico in meno).

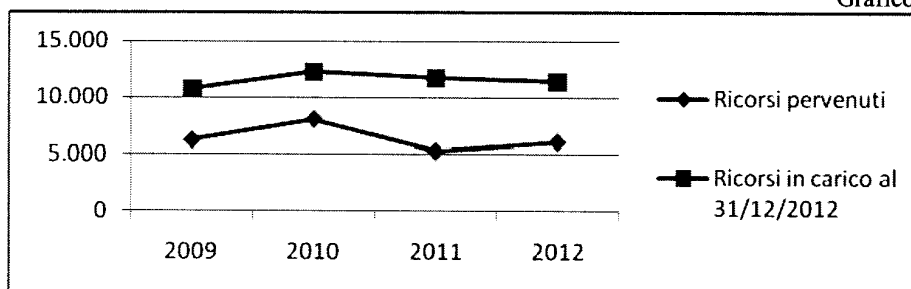
Tavola 35

	AGENZIA DEL TERRITORIO*			
	2009	2010	2011	2012
Ricorsi pervenuti	6.226	8.049	5.262	6.081
Ricorsi in carico al 31/12/2012	10.709	12.253	11.686	11.392

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Dipartimento delle Finanze

*Dati aggiornati al mese di marzo 2013

Grafico 5



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Dipartimento delle Finanze

Per quanto riguarda l'Agenzia delle Dogane, il confronto con i dati degli esercizi precedenti rileva una diminuzione notevole dei nuovi ricorsi, che conferma il trend decrescente già mostrato nel biennio precedente. Tale diminuzione è pari al 37 per cento rispetto al 2011 e raggiunge il 51 per cento rispetto all'anno 2009. Riguardo al carico pendente si rileva, invece, un riduzione più contenuta (-14 per cento rispetto al 2011).