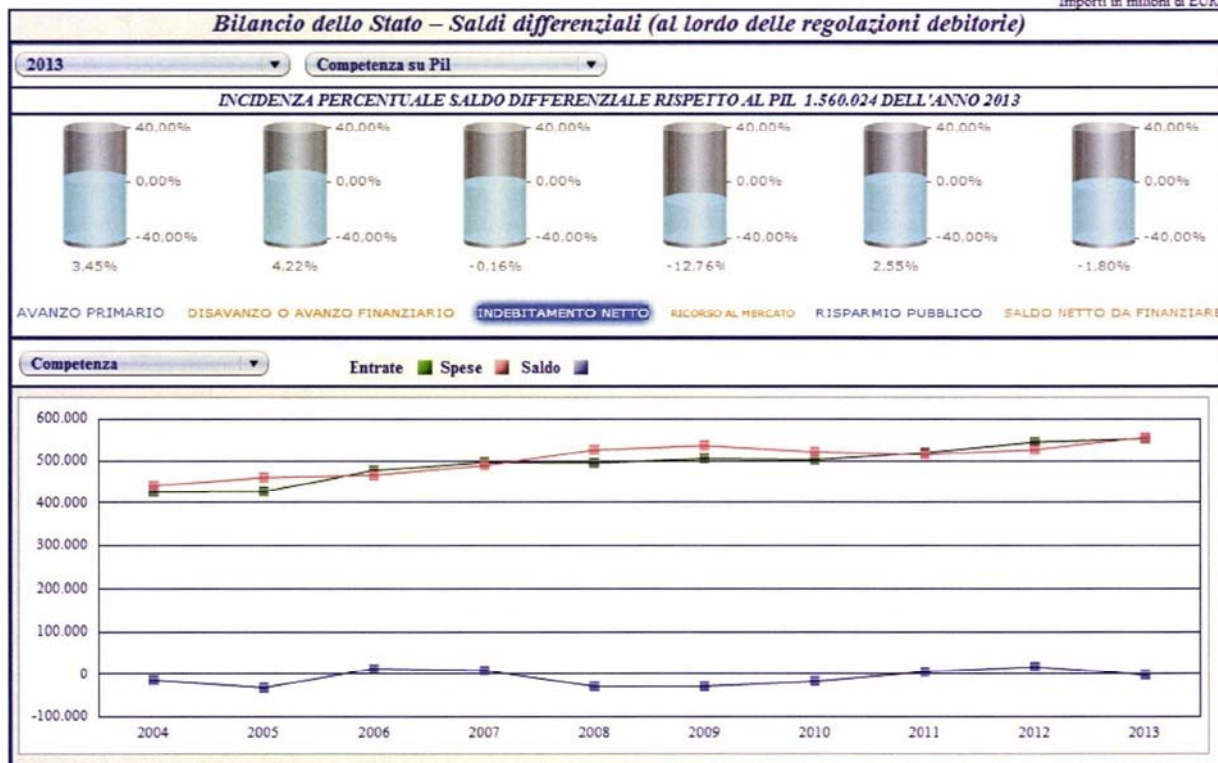


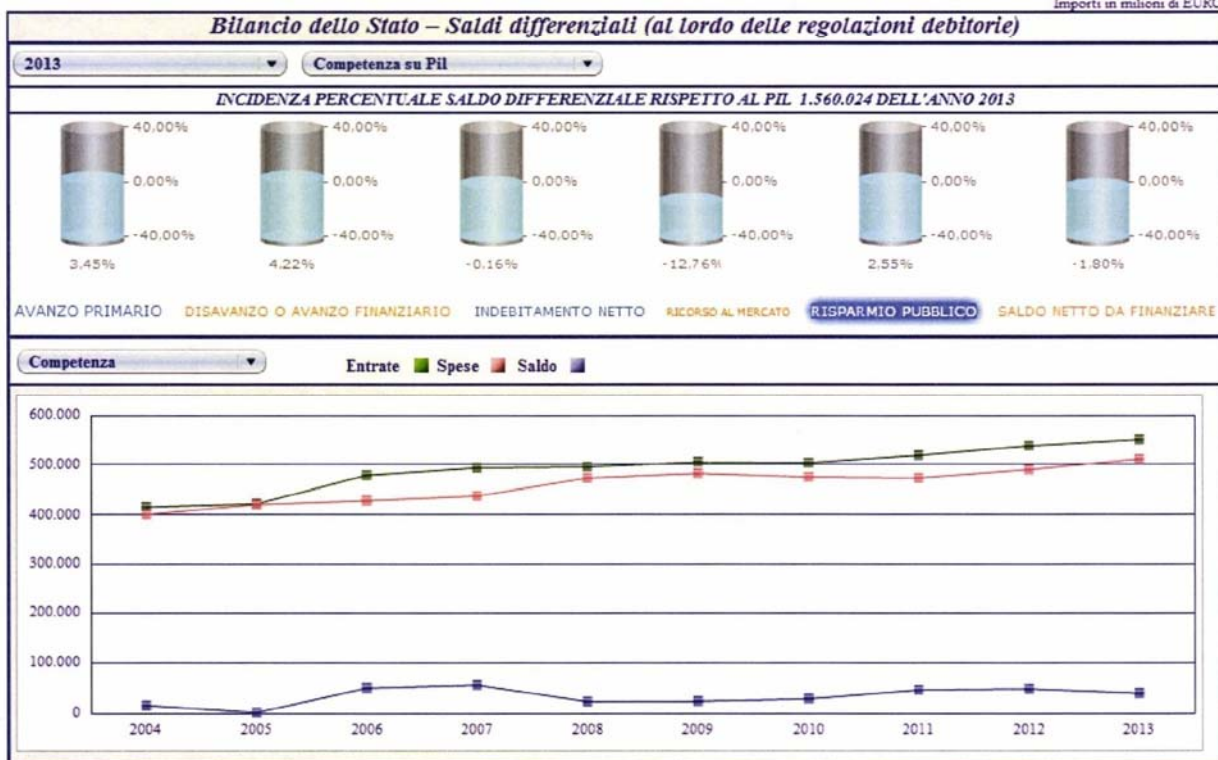
INDEBITAMENTO NETTO

Importi in milioni di EURO

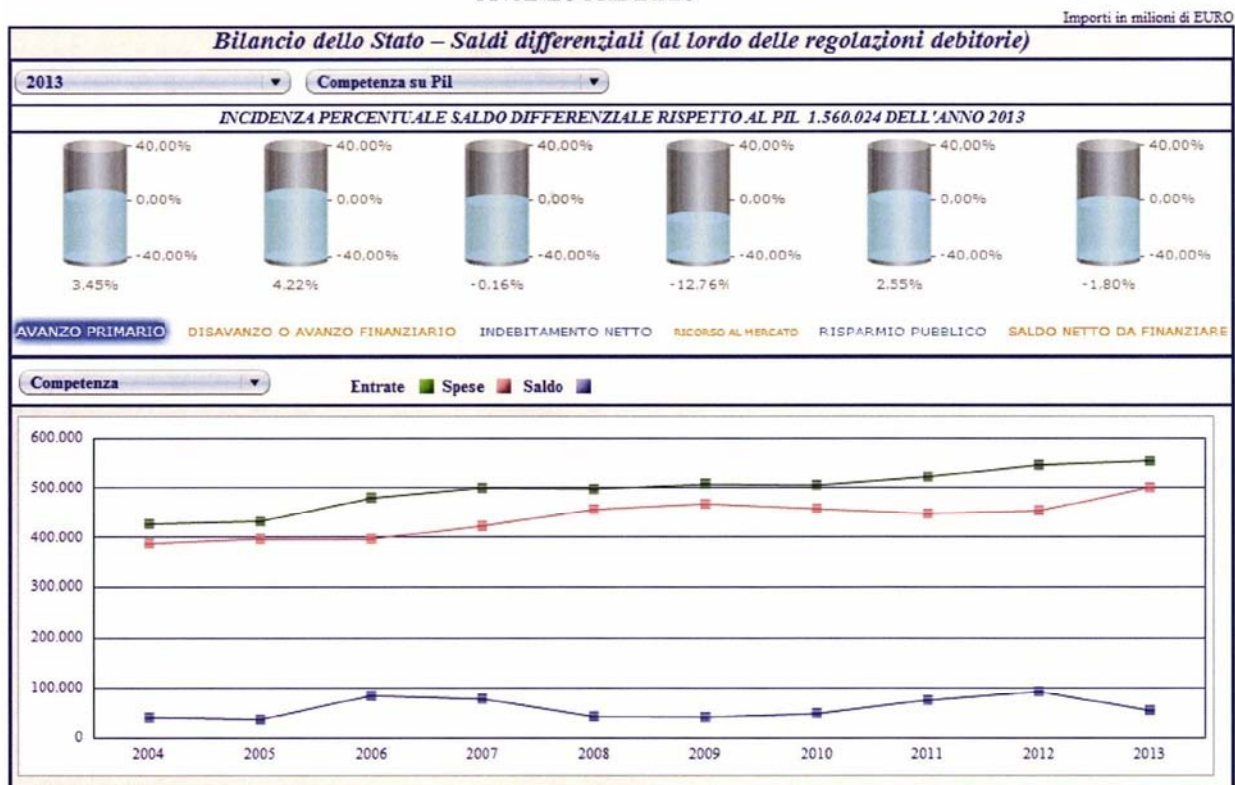


Ricorso al mercato

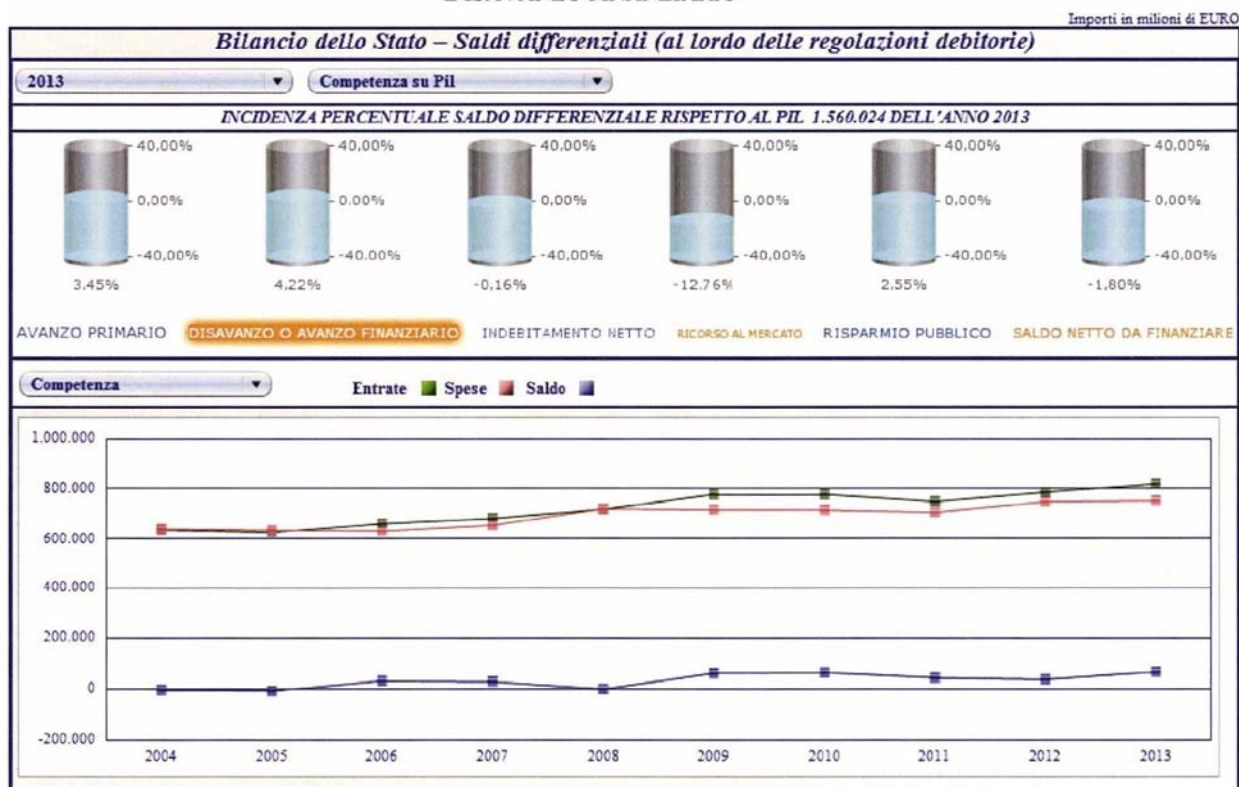
Importi in milioni di EURO



AVANZO PRIMARIO



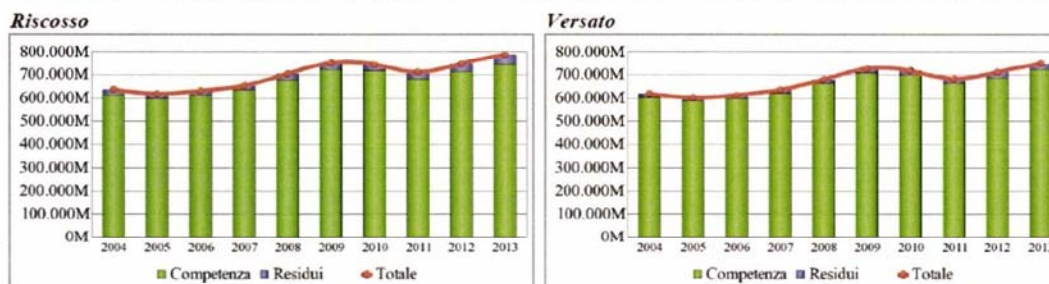
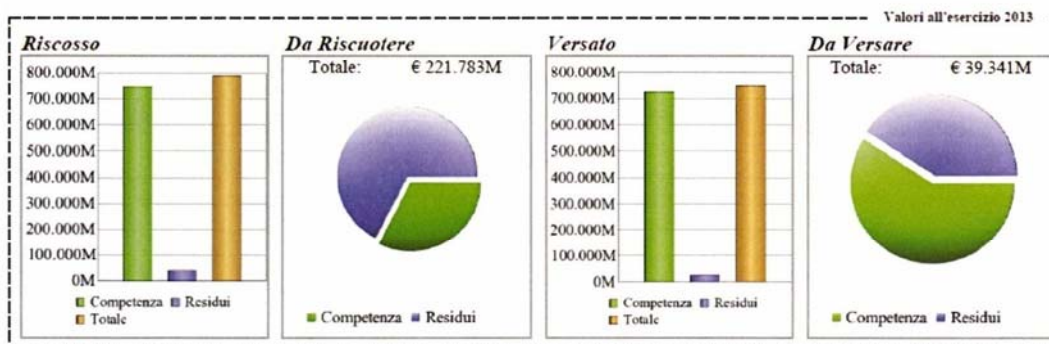
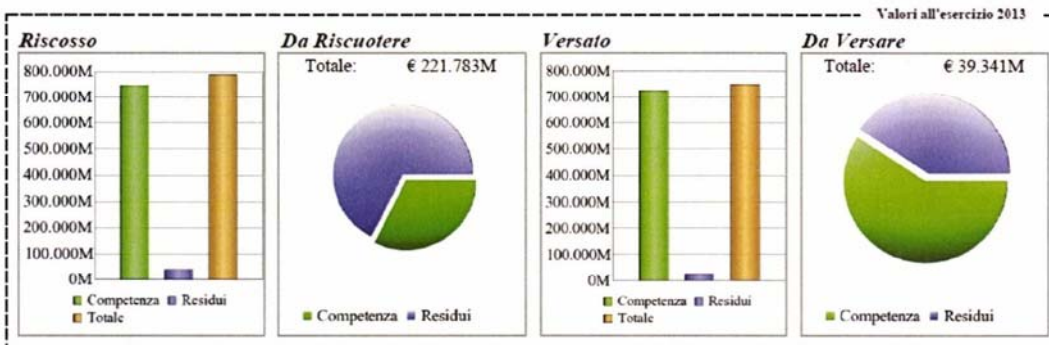
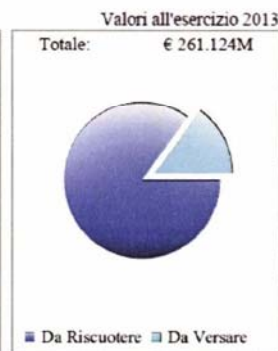
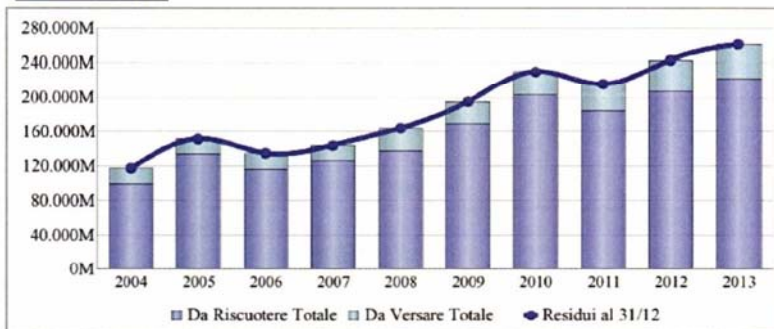
DISAVANZO FINANZIARIO



Residui Attivi

Dati in milioni di euro

Residui Attivi

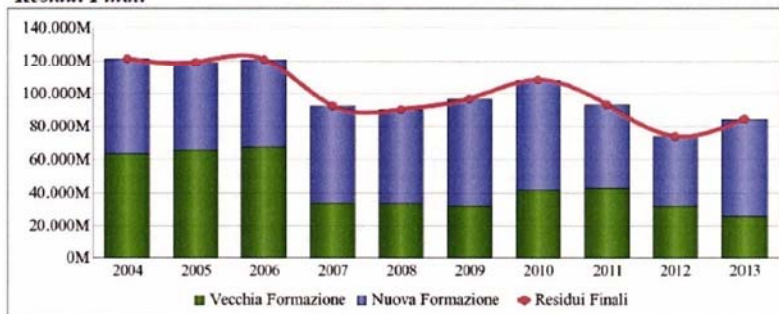


Residui Passivi e Perenti

Dati in milioni di euro

Residui Passivi

Residui Finali



Valori all'esercizio 2013

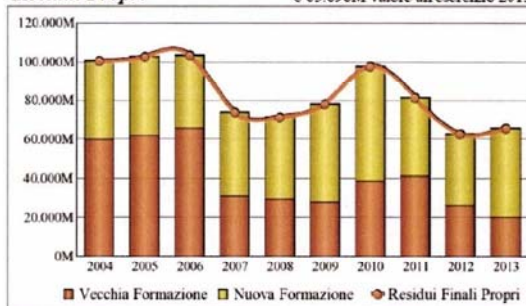
Totale: € 84.216M



■ Vecchia Formazione
■ Nuova Formazione

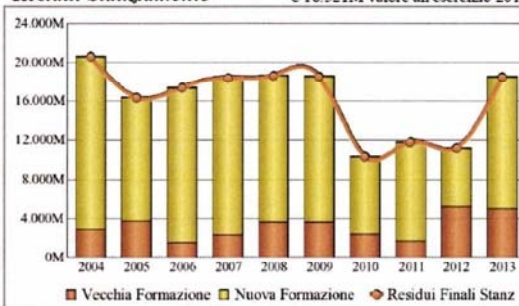
Residui Propri

€ 65.696M valore all'esercizio 2013



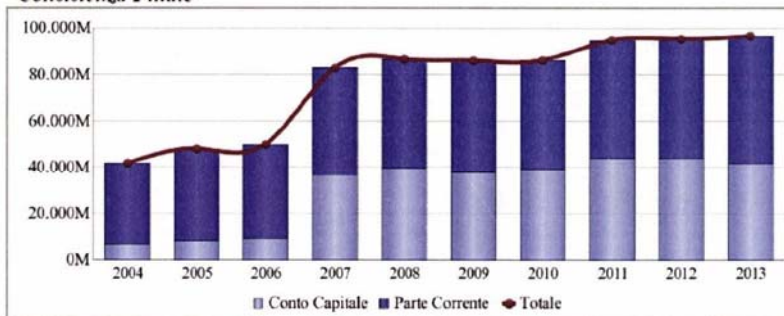
Residui Stanziamento

€ 18.521M valore all'esercizio 2013



Residui Perenti

Consistenza Finale



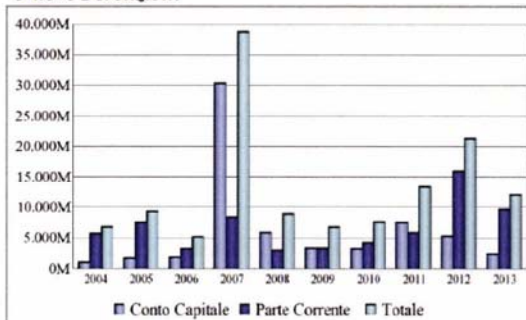
Valori all'esercizio 2013

Totale: € 96.682M

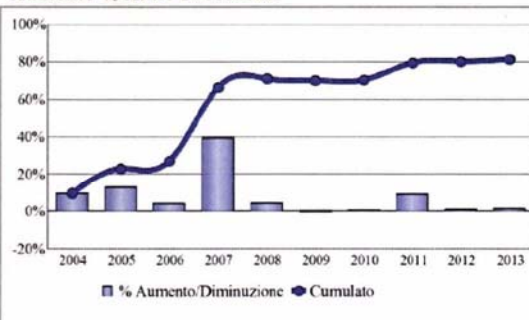


■ Conto Capitale ■ Parte Corrente

Nuove Perenzioni



Aumento % Anno Precedente



Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

LE ENTRATE DELLO STATO

Considerazioni di sintesi

1. La gestione delle entrate dello Stato nel 2013: *1.1. Notazioni preliminari; 1.2. Andamenti generali; 1.3. Evoluzione delle entrate finali da accertamento e controllo; 1.4. Analisi della variazione del gettito delle entrate finali; 1.5. Entrate ricorrenti e non ricorrenti; 1.6. Entrate riassegnabili ed entrate eventuali e diverse; 1.7. Entrate da sanzioni non tributarie; 1.8. La gestione dei residui; 1.9. La classificazione dei residui per grado di esigibilità.*

2. Azione e risultati dell'attività di contrasto all'evasione: *2.1. L'attività di controllo; 2.1.1. I controlli dell'Agenzia delle Entrate; 2.1.2. I controlli dell'ex Agenzia del Territorio; 2.1.3. I controlli dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli; 2.1.4. I controlli della Guardia di Finanza; 2.1.5. L'attività antifrode; 2.2. Accertamenti realizzati con il contributo dei Comuni; 2.3. Il contenzioso tributario; 2.4. L'IVA in Italia e nei principali Paesi europei; 2.4.1. Le aliquote IVA nei Paesi europei; 2.4.2. Il gettito IVA nel 2013; 2.5. L'attività di riscossione; 2.6. Le entrate derivanti dalle sanzioni tributarie amministrative.*

3. Analisi specifiche e principali criticità emerse: *3.1. Compensazioni e rimborsi; 3.2. Rateazioni dei crediti d'imposta operate dall'Agenzia delle Entrate e da Equitalia; 3.3. Rate del condono tributario non versate; 3.4. Accordi di ristrutturazione del debito e transazioni fiscali; 3.5. Stato delle procedure di recupero delle somme dovute dai produttori di latte; 3.6. Cedolare secca; 3.7. Scudo fiscale; 3.8. Entrate da canoni e concessioni demaniali; 3.9. Fiscalità petrolifera.*

Considerazioni di sintesi

L'osservazione dei dati del consuntivo 2013 delle entrate dello Stato ha consentito di evidenziare i risultati gestionali e l'andamento delle risultanze, rispetto all'esercizio precedente, di seguito sinteticamente illustrati.

Nell'esercizio finanziario 2013, le *entrate finali lorde*, in termini di accertamenti, sono risultate pari a 553.992 milioni e risultano aumentate di 8,2 miliardi, di un punto e mezzo percentuale rispetto al 2012 (a fronte di una crescita riscontrata nel 2012 del 4,6 per cento).

La dinamica delle entrate finali lorde, in termini di accertato, è stata influenzata soprattutto dalla crescita delle extratributarie da 74 ad 86 miliardi (+15,6 per cento e 11,6 miliardi in termini nominali), ma parzialmente anche dall'incremento delle entrate tributarie (+0,2 per cento, +1 miliardo) e dalla contrazione di quelle del Titolo III

“Alienazione ed ammortamento di beni patrimoniali e riscossione di crediti”¹ (-57 per cento, -4 miliardi).

Sull'accertato hanno influito in modo considerevole anche le insussistenze, pari a 53 miliardi che riprendono ad aumentare, dopo la flessione del 2012.

L'analisi degli scostamenti tra accertamenti e previsioni pone in luce, per l'esercizio 2013, un valore inferiore all'unità, indice di un miglioramento, rispetto ai precedenti esercizi, dell'attendibilità delle previsioni iniziali (0,98 per cento) e definitive (0,94 per cento) di competenza. Per le entrate tributarie si è in presenza di sovrastima delle previsioni, mentre per le extratributarie è palese la sottostima delle previsioni.

La riscossione totale è pari a 523 miliardi, in aumento (+3 per cento) rispetto al 2012. Si è riscontrato, anche nell'esercizio in esame, il fenomeno della sopravvalutazione della riscossione totale, che per un'analisi più compiuta della riscossione sui residui dovrebbe essere sterilizzata dagli importi del “da versare” dell'esercizio precedente.

L'osservazione dei dati di cassa evidenzia che dal 2010 continuano a crescere i versamenti totali, che nel 2013 ammontano a 484 miliardi (+4 per cento rispetto al 2012). L'aumento in termini di cassa (da 38 miliardi a 52 miliardi) è dovuto in gran parte alle extratributarie, per il versamento di 9,8 miliardi nella nuova unità di voto denominata “Entrate derivanti dalla gestione delle attività già svolte dall'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato”.

Le entrate da accertamento e controllo sono state analizzate, raffrontando gli importi negli anni, al netto degli importi riferibili al condono, ma aggiungendo quelli dei capitoli del Titolo II che si riferiscono alle sanzioni ed agli interessi delle entrate da accertamento e controllo del Titolo I. Si assiste ad una lieve flessione degli accertamenti, pari a 65 miliardi, di cui 40,4 miliardi relativi ad entrate tributarie da accertamento e controllo.

Aumentano le riscossioni di competenza che si attestano in circa 8,7 miliardi, e i versamenti di competenza, pari a 8,2 miliardi. L'indice di capacità di riscossione di competenza, come negli esercizi precedenti, risulta non elevato, pari al 13 per cento, pur se in tenue crescita.

Aumentano, infine, i residui delle entrate da accertamento e controllo, del 5,4 per cento, sia in riferimento al “da riscuotere residui” che al “da versare residui”.

Sono state analizzate le variazioni del gettito delle entrate finali, in termini di riscosso totale, al fine di intercettare i capitoli/articoli che, raffrontati al precedente esercizio, hanno fatto registrare un incremento o una riduzione di gettito consistente, tale da influire sulle risultanze di consuntivo. Il numero di detti capitoli è piuttosto limitato come negli anni pregressi: in particolare, n. 11 capitoli hanno fatto registrare un incremento del gettito, in valore assoluto, superiore ad un miliardo per complessivi 32,5 miliardi e n. 5 capitoli, con variazione in diminuzione superiore al miliardo, hanno registrato una variazione negativa di gettito pari a 21,5 miliardi.

Sono state analizzate le entrate in base alla natura ricorrente e non ricorrente, riscontrando che le ricorrenti rappresentano il 97 per cento delle entrate finali, in termini di riscossione totale. Distinguendo per titoli, dai dati del consuntivo risulta che nelle

¹ Il 65 per cento dell'ammontare totale dell'accertato del Titolo III delle entrate è di pertinenza di due soli capitoli: del capitolo 4055 - “Versamenti relativi al controvalore dei titoli di Stato, ai proventi relativi alla vendita di partecipazioni dello Stato, nonché ad entrate straordinarie dello Stato nei limiti stabiliti dalla legge, da destinare al fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato”, per un importo di 1,2 miliardi e del capitolo 4532 “Versamento della quota capitale delle rate dei mutui erogati dalla cassa depositi e prestiti trasferiti al ministero dell'economia e delle finanze da destinare al pagamento degli interessi relativi ai buoni fruttiferi postali”, per un importo di 1 miliardo circa.

entrate tributarie il 98 per cento del riscosso totale è riconducibile alle entrate ricorrenti; nel Titolo II, l'85 per cento sono entrate qualificate come ricorrenti, riducendo la componente non ricorrente in linea con quanto rilevato in senso critico nelle analisi dalla Corte.

Pur rilevando una evoluzione positiva, non risulta ancora portata a termine l'articolazione di tutti i capitoli delle entrate con la denominazione di "*eventuali e diverse*", attraverso l'individuazione delle specifiche fonti: nel 2013 i valori dell'accertato e del riscosso di competenza risultano inferiori al 2012, ma di importo complessivo ancora elevato.

Il monitoraggio svolto dalla Corte per le *entrate riassegnabili*, ai sensi dell'art. 2, commi 1 e 2, del d.P.R. n. 469 del 1999, ha portato a rilevare, una ingente crescita (+52 per cento in raffronto al 2012) delle entrate riassegnate, pari a 24,7 miliardi. Di queste, 14,7 miliardi sono stati riassegnati alla spesa, mentre i restanti 9,9 miliardi al rimborso prestiti.

L'analisi delle *entrate da sanzioni non tributarie*, in calo in termini nominali rispetto ai dati di consuntivo 2012, ha confermato l'esistenza di ancora consistenti scarti fra accertamenti e previsioni iniziali e definitive, ma in ridimensionamento rispetto agli esercizi pregressi. In tale ambito, le sanzioni relative alle imposte dirette ed indirette risultano avere il peso più rilevante.

Con riferimento ai *residui*, ed in particolare alle quattro voci relative ai residui di riscossione e di versamento ("da riscuotere" e "da versare" sia in conto competenza che in conto residui), con riguardo alle entrate finali, si può evidenziare come, rispetto al precedente esercizio finanziario, siano aumentati solamente il "da riscuotere" e il "da versare" in conto residui. In conto competenza invece si è in presenza di una riduzione. Tale andamento si palesa nella crescita rispetto al 2012 sia nel "da riscuotere totale" sia nel "da versare totale".

Il dato finale esposto nel Rendiconto relativamente ai residui al 31 dicembre è il risultato di un processo di successive rettifiche ed aggiustamenti eseguiti sulla base di presunzioni e di apprezzamenti prudenziali. In particolare, con riferimento alle sole somme iscritte a ruolo e rimaste da riscuotere in conto residui per i titoli I e II, l'Agenzia delle entrate ha applicato la percentuale di abbattimento pari all'82 per cento, al dato di 367.216 milioni, fornito alla stessa dalla Ragioneria generale.

Anche nel 2013, l'analisi dell'*attività di controllo e di contrasto dell'evasione fiscale* conferma la tendenza alla progressiva riduzione del numero dei controlli che già si era registrata negli anni precedenti. Il numero dei controlli complessivamente eseguiti nei settori delle imposte dirette ed indirette si è attestato su poco più di 713mila, a fronte di oltre 741mila controlli nel 2012 e di 756mila controlli nel 2011. Alla flessione hanno contribuito in misura prevalente i controlli ordinari (-14.195) e in misura più contenuta gli accertamenti parziali automatizzati basati su incroci dei dati in possesso dell'anagrafe tributaria (-8.090) e gli accertamenti del settore del Registro (-5.733). In ulteriore diminuzione gli accertamenti basati sugli studi di settore, che sembrano ormai avere sempre minor rilievo nell'effettuazione dei controlli fiscali (meno di 11mila controlli nel 2013 contro gli oltre 13mila del 2012, i 17mila del 2011 e gli oltre 30mila del 2010).

Pure in sensibile riduzione i controlli formali, relativamente ai quali nel 2013 si è registrata una flessione di oltre il 5 per cento rispetto all'anno precedente (complessivamente ne sono stati eseguiti poco più di 1,2 milioni, di cui meno di

900mila si riferiscono ai controlli documentali ex art. 36^{ter} del d.P.R. n. 600 del 1973, con una flessione di quasi il 6 per cento rispetto al 2012).

In termini finanziari, l'attività di accertamento e controllo attuata nel 2013 dall'Agenzia delle entrate ha dato luogo ad entrate per complessivi 13,1 miliardi, con un incremento di quasi il 5 per cento rispetto al risultato del 2012 (12,5 miliardi).

L'incremento è stato determinato in parte prevalente dai controlli sostanziali, che nel 2013 hanno dato luogo a maggiori introiti per 361 milioni rispetto all'anno precedente. In minor misura hanno concorso all'aumento di gettito i controlli da liquidazione automatizzata, che hanno dato luogo a maggiori introiti per 259 milioni. Quest'ultimo incremento è probabilmente influenzato sia dal perfezionamento, nell'anno, di attività di controllo automatizzato non concluse negli anni precedenti, sia dall'accrescersi nel corso del tempo del fenomeno delle imposte dichiarate e non versate, passate dagli 8 miliardi del periodo d'imposta 2008 ai 9,2 miliardi del 2010. Tale fenomeno, infatti, in parte si traduce in successivo pagamento, dopo l'emissione delle comunicazioni di irregolarità da parte dell'Agenzia delle Entrate.

Pur dando atto della tendenza alla relativa riduzione che emerge dai dati dell'ultimo quadriennio, l'elevato numero di comunicazioni di irregolarità emesse annualmente (mediamente oltre 7 milioni) costituisce un'evidente conferma della persistente criticità del sistema. Dei 6,7 milioni di comunicazioni emesse nel 2013 meno di un terzo ha dato luogo ad un introito immediato, mentre quasi 800mila sono gli atti annullati in autotutela. Sulla base dei dati degli anni precedenti il 2013, più completi e significativi quanto agli effetti conseguiti, si ricava che soltanto la metà delle comunicazioni di irregolarità emesse dà luogo a pagamento, mentre sempre elevato è il numero di comunicazioni di irregolarità annullate in tutto o in parte su sollecitazione del contribuente (si tratta di una percentuale che oscilla nell'ultimo quadriennio tra il 12 e il 13 per cento).

Le entrate connesse agli accertamenti sostanziali ammontano nel 2013 a circa 7,1 miliardi, con un incremento del 5,3 per cento rispetto al risultato del 2012. E' da ritenere, pur in assenza di dati dell'Agenzia delle Entrate idonei a disaggregare i risultati finanziari per tipologia di contribuenti e per grandezze economiche, che la parte più rilevante delle entrate da controlli sostanziali sia derivata dall'attività di controllo svolta nei confronti di grandi imprese, frequentemente interessate da fenomeni elusivi riconducibili alla categoria giurisprudenziale dell'abuso del diritto. Molto più contenuti possono ritenersi gli introiti derivati dagli accertamenti nel settore delle imprese di piccole dimensioni e dei professionisti.

Gli introiti rispetto all'anno precedente risultano essere in crescita con riferimento a tutte le diverse modalità di definizione, con una prevalenza relativa dell'adesione all'accertamento, seguita dai ruoli e dall'acquiescenza.

Lontano dai risultati attesi l'impiego dell'accertamento sintetico dei redditi delle persone fisiche ai fini dell'Irpef, sia in termini di numero di prodotti realizzati, che nel 2013 risulta essere quasi dimezzato rispetto all'anno precedente, sia in termini di gettito complessivo ove si consideri che, per i 30.535 accertamenti effettuati nel 2010, alla data del 31 dicembre 2013 risultava associato un introito di 148 milioni.

Molto modesto in termini assoluti e in diminuzione rispetto all'anno 2012 risulta essere il numero di indagini finanziarie autorizzate dall'Agenzia delle Entrate nel 2013, passato da 19mila a meno di 15mila, con una maggiore imposta accertata anch'essa in diminuzione (da 1,2 miliardi nel 2012 si è passati a 1,1 miliardi nel 2013).

Quanto all'apporto dei comuni all'attività di accertamento dei tributi erariali, va segnalata la diminuzione del numero di accertamenti realizzati con il contributo dei comuni stessi, passati da 3.455 a 2.916 e la non uniforme distribuzione territoriale degli stessi.

Sul piano delle somme riconosciute ai comuni per effetto dell'attività svolta, il 78 per cento circa degli 11 milioni assegnati riguarda enti dell'Emilia-Romagna e della Lombardia.

Relativamente all'attività di controllo fiscale svolta dalla Guardia di Finanza, i dati mettono in luce una diffusa e rilevante flessione del numero degli interventi eseguiti con riguardo a tutte le tipologie di indagini tributarie consuntivate negli anni precedenti. La flessione è, tuttavia, solo in parte compensata dalla nuova linea di attività "altre verifiche e controlli" in precedenza non presente nei consuntivi.

In particolare va segnalata la riduzione del 37 per cento delle verifiche sostanziali, e del 67 per cento dei controlli ispettivi rispetto ai risultati 2012. Pure in flessione, del 17 per cento, i controlli strumentali del 2013 rispetto a quelli del 2012.

In termini di proficuità potenziale dell'attività di controllo svolta, si evidenzia una flessione del 7 per cento dei risultati operativi conseguiti nel 2013 rispetto all'anno precedente nel settore delle imposte dirette e un aumento del 5 per cento nel settore IVA.

L'andamento dell'attività di controllo messa in atto dall'Agenzia delle Dogane appare complessivamente attestarsi sui risultati dell'anno precedente. Si riducono i controlli sulle importazioni e sulle esportazioni (nell'insieme -22 per cento), a fronte di un aumento dei controlli attraverso gli scanner (+6 per cento), di quelli 'a posteriori' (+4 per cento) e dell'attività di verifica nel settore delle accise (+4 per cento).

I risultati finanziari derivanti dall'attività di accertamento, di controllo e antifrode svolta dall'Agenzia delle dogane nel 2013 fanno registrare una flessione del 4 per cento rispetto al 2012.

L'attività di controllo posta in essere nel 2013 dall'ex Agenzia del Territorio fa registrare, rispetto all'anno precedente, un aumento del 10 per cento del numero dei classamenti delle unità immobiliari urbane verificati nel merito e, al contrario, una flessione del 3 per cento dei controlli svolti in sopralluogo sulle unità immobiliari urbane presentate con *Docfa*. In drastica diminuzione (-76 per cento) 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 ampliamenti non registrati. In aumento il numero di microzone revisionate con un incremento delle relative rendite di 123,6 milioni.

Relativamente agli andamenti del *contenzioso tributario*, nel 2013 il numero complessivo dei ricorsi pervenuti alle Commissioni provinciali relativi ad atti delle Agenzie fiscali ha subito una flessione dell'8 per cento rispetto all'anno precedente, passando da 120.841 a 111.142. La flessione è interamente riferibile al minor numero di ricorsi pervenuti per il settore Entrate (-14 per cento).

Nel 2013 per la prima volta il flusso di nuovi ricorsi risulta inferiore al numero delle decisioni adottate dalle Commissioni (86 nuovi ricorsi su 100 sentenze emesse).

Le sentenze emesse in primo grado nel 2013 sono aumentate del 20 per cento rispetto all'anno precedente.

Per quanto riguarda gli esiti, considerando il dato complessivo delle Agenzie fiscali del 2013, sono risultate vittoriose per intero nel 49 per cento dei casi le

Amministrazioni mentre, nel 38 per cento hanno prevalso totalmente i ricorrenti. Per le Agenzie si registra un miglioramento di 3 punti rispetto al 2012.

L'osservazione delle aliquote IVA ha posto in luce che nei principali paesi membri dell'UE si è riscontrato un aumento delle aliquote in Italia, Francia, Paesi Bassi e Spagna. L'aliquota ordinaria più elevata si ha in Grecia, Portogallo e Irlanda (23 per cento), la più bassa in Germania (19 per cento).

Il gettito IVA nel 2013 derivante dalla sola attività ordinaria di gestione ha subito una flessione del 2,7 per cento rispetto al 2012; il *trend* è in calo nel triennio 2011-2013. Sull'andamento IVA, relativamente agli scambi interni, hanno influito gli effetti del DL n. 35 del 2013 in materia di pagamenti dei debiti della PA verso le imprese e l'innalzamento di un punto percentuale dell'aliquota ordinaria. Il gettito IVA, a confronto con i principali paesi europei, evidenzia, nel triennio 2011-2013, un andamento crescente in tutti i paesi esaminati ad eccezione del Regno Unito e dell'Italia.

In ordine al carico dei *ruoli da riscuotere*, affidato ad Equitalia, si deve porre in evidenza l'entità del carico netto affidato, di 663 miliardi, a fronte dei quali il volume del riscosso totale a mezzo ruoli, dal 2000 al 2013, è di 76,1 miliardi, pari solo all'11,5 per cento.

Peraltro, è in aumento il carico netto affidato annualmente, nel 2013 pari a 76,0 miliardi, poco più elevato del 2012, anno nel quale era stato pari a 74,2 miliardi.

Con riferimento all'attività di riscossione da ruoli, gli introiti conseguiti (pari a 7,1 miliardi) mettono in luce un sensibile decremento rispetto ai risultati conseguiti nel 2012 e nel 2011 (rispettivamente -5,3 e -17,3 per cento). Con riguardo ai soli ruoli erariali, che rappresentano la quota preponderante, la riscossione nel 2013 ammonta a 3,8 miliardi, quasi il 10 per cento in meno del 2010.

Le cause di tale andamento negativo vanno ricercate da un lato nella crisi economica che ha colpito il mondo produttivo e, dall'altro, nel forte indebolimento degli strumenti giuridici e procedurali utilizzati dagli agenti della riscossione.

Sono state, inoltre, esaminate alcune delle *criticità del sistema*, soprattutto in relazione alla fase del pagamento dei tributi. In particolare, sono stati analizzati i dati relativi alle compensazioni e ai rimborsi, alle rateazioni dei crediti d'imposta, al recupero delle rate del condono tributario non versate, agli accordi di ristrutturazione del debito (art. 182*bis* legge fallimentare - regio decreto n. 267 del 1942) e delle transazioni fiscali (art. 182*ter* legge fallimentare), alle procedure di recupero delle quote latte, agli effetti della cedolare secca sui proventi derivanti dalla locazione degli immobili. Sono state altresì evidenziate le entrate derivanti dalla riscossione di canoni delle concessioni demaniali e quelle relative alla fiscalità petrolifera.

Con riguardo alle compensazioni, le analisi condotte dalla Corte nel corso del 2013 hanno messo in luce l'esigenza di rilevanti interventi correttivi dell'istituto della compensazione fiscale *ex art. 17* del d.lgs. n. 241 del 1997, in particolare con riguardo agli automatismi del sistema non adeguatamente controbilanciati né da incisivi controlli *ex post* né da un impianto sanzionatorio adeguatamente incisivo. Va, peraltro, dato atto che le modificazioni normative adottate negli anni 2009 e seguenti sono valse ad arginare in parte gli abusi.

Per quanto attiene ai rimborsi erogati, viene evidenziata la rilevante crescita che si è registrata nel 2013 relativamente all'IVA.

In merito alle rateazioni dei crediti fiscali, viene segnalata la rilevante crescita del fenomeno per effetto delle diverse modificazioni procedurali introdotte dal legislatore

nel periodo 2011-2013. Peraltro, le stesse, si traducono in un mero differimento della formalizzazione dell'insolvenza senza prevedere adeguata valutazione della capacità di solvibilità del debitore. Le sole rateazioni concesse da Equitalia nel periodo 2008-2013 hanno raggiunto i 27,3 miliardi, con un incremento nel solo 2013 di 3,4 miliardi.

In relazione alle rate del condono non versate (condono "premile" artt. 7, 8, 9, 15,16 della legge n. 289 del 2002), secondo quanto attestato da Equitalia, a fronte di un carico lordo di 2,1 miliardi la riscossione si attesta sul modesto valore del 18 per cento. Il riscosso sull'ammontare del carico intimato (1,2 miliardi) è stato di soli 16,3 milioni (solo dell'13 per cento). I risultati finora conseguiti inducono ancora a valutazioni molto caute, circa l'effettiva possibilità di recupero di ulteriori rilevanti quote dell'ammontare complessivo delle somme ancora dovute all'Erario per effetto dei condoni fiscali del 2002-2004.

L'Agenzia delle Entrate procede ad accordi di ristrutturazione del debito e transazioni fiscali: i 21 accordi conclusi nel 2013 hanno comportato un importo di 133 milioni, pari al 66 per cento dell'importo originario di 202 milioni. Sostanzialmente si tratta, in termini quantitativi, di una rinuncia da parte del Fisco alle sanzioni ed interessi. Le 12 transazioni fiscali perfezionate nel 2013 hanno riguardato un importo originario di 59 milioni ed un importo dovuto a seguito della transazione di 48 milioni, pari all'81 per cento.

Le attività di recupero delle somme derivanti dal mancato pagamento delle quote latte, già demandate ad Equitalia, sono state attribuite con la legge n. 228 del 2012 all'AGEA. La Corte ha segnalato già nel corso del 2013 la complessità, frammentarietà e contraddittorietà della normativa italiana, evidenziando la rilevanza delle somme non riscosse e i rischi connessi all'avvio della procedura di infrazione.

Relativamente agli effetti della c.d. "cedolare secca" sui redditi da locazione degli immobili introdotta nel 2011, nel corso del 2013 si è rilevata una crescita del gettito relativo del 46 per cento rispetto all'anno precedente. Dalle analisi effettuate dall'Amministrazione è, peraltro, emerso che il 95 per cento dei soggetti che hanno adottato il regime agevolato ne hanno tratto un beneficio economico, mentre non sono stati forniti riscontri in termini di emersione dei redditi non dichiarati.

L'osservazione dei dati contabili nel triennio 2011-2013, per le entrate da canoni e concessioni demaniali, con versamenti per 204 milioni, mostra una flessione delle entrate da gestione diretta ed indiretta.

Per quanto attiene all'andamento della fiscalità petrolifera va segnalato l'incremento dalla fine del 2012 delle aliquote delle accise sui prodotti energetici maggiormente impiegati per l'autotrazione a cui si è contrapposta la progressiva riduzione dei consumi anche per effetto della persistente crisi economica.

1. La gestione delle entrate dello Stato nel 2013

1.1. Notazioni preliminari

Sono state riscontrate anche per il 2013 anomalie ed incongruenze, dettagliatamente analizzate ed illustrate nel volume III *Attendibilità delle scritture contabili* che sottendono profili di problematicità e di criticità, per l'indubbia carenza di trasparenza e per le conseguenze che ne derivano dal punto di vista dell'attendibilità e dell'affidabilità del consuntivo dell'entrata.

1.2. Andamenti generali

Le entrate finali nel 2013 sono state accertate per un importo pari a 553.992 milioni. L'analisi delle entrate finali lorde ha evidenziato, in termini di accertato, una crescita dell'1,5 per cento, con una variazione in termini nominali di 8,2 miliardi, rispetto al 2012 (accertato pari a 545.791 milioni), anno in cui l'aumento era stato più consistente (in termini nominali +24 miliardi e in termini percentuali +4,61 per cento) rispetto al 2011, anno nel quale si era registrata una crescita del 3,2 per cento, +16 miliardi.

L'analisi è stata affiancata dalla versione al netto delle regolazioni debitorie e contabili e dei rimborsi IVA, per rappresentare gli andamenti gestionali. Al netto dei rimborsi IVA e degli introiti connessi al Fondo ammortamento titoli di Stato², nel 2013 le entrate finali accertate ammontano a 528.324 di poco più elevate rispetto agli esercizi precedenti, nei quali le entrate finali ammontavano a 524.456 milioni nel 2012 e 501.430 nel 2011. L'osservazione dei dati, indicati nella tavola 1 pone in luce l'evoluzione dell'accertato, in costante crescita dal 2010. Un'analisi distinta per titoli è riscontrabile nelle tavole allegate in calce al capitolo.

Tavola 1

ENTRATE FINALI

	2009	2010	2011	2012	2013	Media 2009 – 2013
Previsioni Iniziali Competenza	497.488	476.107	480.648	528.530	548.641	506.283
Previsioni Definitive Competenza	480.243	480.565	493.239	536.786	548.855	507.938
Previsioni Iniziali Cassa	471.268	443.002	441.724	478.998	495.679	466.134
Previsioni Definitive Cassa	452.519	447.478	454.343	487.003	495.891	467.447
Accertato	507.796	505.325	521.742	545.791	553.992	526.929
Riscosso Competenza	452.691	443.131	452.457	472.420	481.848	460.510
Da Riscuotere Competenza	55.105	62.194	69.285	73.371	72.144	66.420
Versamenti Competenza	436.457	426.299	433.241	448.069	458.517	440.516
Da Versare Competenza	16.234	16.833	19.216	24.351	23.331	19.993
Riscosso Residui (loro da versare)	28.612	27.706	30.865	35.447	41.158	32.758
Da Riscuotere Residui	114.345	140.900	115.257	133.718	149.639	130.772
Versamenti Residui	19.745	17.843	19.416	23.610	25.148	21.152
Da Versare Residui	8.867	9.863	11.449	11.837	16.010	11.605
Riscosso Totale	481.303	470.838	483.322	507.867	523.006	493.267
Da Riscuotere Totale	169.450	203.094	184.542	207.089	221.783	197.191
Versamenti Totali	456.202	444.142	452.657	471.678	483.665	461.669
Da Versare Totale	25.101	26.696	30.665	36.188	39.341	31.598
Riscosso Residui (netto)		2.605	4.169	4.782	4.970	
Riscossioni dell'anno		445.737	456.626	477.202	486.818	
<i>Variazione Annuale Accertato%</i>		-0,49	3,25	4,61	1,50	
<i>Variazione Annuale Risc. Comp.%</i>		-2,11	2,10	4,41	2,00	
<i>Variazione Annuale Vers. Comp.%</i>		-2,33	1,63	3,42	2,33	

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

La dinamica delle entrate finali lorde di competenza, in termini di accertato, è stata influenzata dall'incremento delle entrate tributarie (solo 0,2 per cento da 463.769 milioni a 464.884 milioni, nello scorso esercizio si era invece registrato +2,4 per cento)

² Nello specifico: 25.668 milioni di regolazioni contabili per l'accertato, di cui ben 24.426 di rimborsi IVA e 1.242 milioni riferibili al Fondo Ammortamento Titoli di Stato.

e dalla contrazione di quelle di Titolo III “Alienazione ed ammortamento di beni patrimoniali e riscossione di crediti”³ (-57 per cento, da 7.947 milioni a 3.442 milioni, mentre lo scorso esercizio si era riscontrata una espansione del 140 per cento), ma soprattutto dalla crescita delle extratributarie da 74.076 ad 85.666 milioni (+15,6 per cento e 11.590 milioni in termini nominali).

Va peraltro considerato che sull’accertato influiscono in modo considerevole le insussistenze, che riprendono ad aumentare, da 46.042 nel 2012 a 53.322 milioni nel 2013, quindi si incrementano dopo la notevole flessione del 2012 (45 per cento in meno del precedente esercizio).

Le insussistenze peraltro risultano superiori alla media dell’ultimo quinquennio (45.974 milioni).

Ciò che va altresì notato è che a formare l’importo delle insussistenze hanno contribuito in misura quasi equipollente le entrate extratributarie (-25.890 milioni), e quelle tributarie (-27.433 milioni). Nel Titolo III, invece, si è rilevata una incidenza quasi nulla di riaccertamenti e/o insussistenze (un milione).

L’analisi degli scostamenti tra accertamenti e previsioni pone in luce, per l’esercizio 2013, un valore inferiore all’unità, indice di un miglioramento dell’attendibilità delle previsioni iniziali (0,98 per cento) e definitive (0,94 per cento) di competenza. Peraltro l’analisi del 2013, con riguardo ai capitoli nei quali si è riscontrata la predetta criticità, è evidenziata nel volume sull’Attendibilità delle scritture contabili. Negli esercizi pregressi si era riscontrata una sottostima delle previsioni di bilancio: l’osservazione, dal 2005, degli scostamenti tra accertamenti e previsioni pone in luce la dinamica oscillante (ridimensionamento degli scarti registrato per il Rendiconto 2005, scostamento elevato nel 2006, riduzione progressiva fino ai risultati minimi del 2008, divario in crescita nel 2009 e 2010, esercizi nei quali l’indice di scostamento degli accertamenti è maggiore con le previsioni iniziali che con quelle definitive). Nella relazione al Rendiconto per il 2011 si è rilevato uno scostamento ancora più elevato degli accertamenti, con riguardo alle previsioni iniziali dell’8,55 per cento ed a quelle definitive del 5,78 per cento, mentre nel 2012 il divario fra accertamenti e previsioni è stato già più contenuto (3,27 per cento con le previsioni iniziali e di 1,68 per cento rispetto a quelle definitive).

Nell’esercizio in esame, l’indice di attendibilità delle previsioni, in termini di scarto con gli accertamenti è di poco superiore al 100 per cento. Per le entrate tributarie tuttavia si è in presenza di sovrastima delle previsioni (-3,4 per cento rispetto alle previsioni iniziali e -1,09 rispetto alle definitive) come già nel precedente esercizio. Per le extratributarie al contrario è evidente la sottostima delle previsioni (+29,6 e +14,1 per cento rispetto alle previsioni iniziali e definitive), fenomeno tuttavia in consistente ridimensionamento rispetto agli esercizi precedenti, nei quali era stata rilevata la criticità connessa alla presenza di numerosi capitoli iscritti per memoria ed anche alla sottostima delle potenzialità di gettito riferibile ad altri capitoli, riconducibile a difficoltà gestionali.

³ Il 65 per cento dell’ammontare totale dell’accertato del Titolo III delle entrate è di pertinenza di due soli capitoli: del capitolo 4055 - “*Versamenti relativi al controvalore dei titoli di Stato, ai proventi relativi alla vendita di partecipazioni dello Stato, nonché ad entrate straordinarie dello Stato nei limiti stabiliti dalla legge, da destinare al fondo per l’ammortamento dei titoli di Stato*”, per un importo di 1,2 miliardi e del capitolo 4532 “*Versamento della quota capitale delle rate dei mutui erogati dalla cassa depositi e prestiti trasferiti al ministero dell’economia e delle finanze da destinare al pagamento degli interessi relativi ai buoni fruttiferi postali*”, per un importo di 1 miliardo circa.

Tavola 2

ENTRATE FINALI

	2011	2012	2013
Scostamento tra accertato e previsioni iniziali	8,50%	3,27%	0,98%
Scostamento tra accertato e previsioni definitive	5,80%	1,68%	0,94%

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Permane lo scostamento molto elevato in termini percentuali, anche se in termini nominali di scarso rilievo complessivo, tra accertato e previsioni iniziali nel Titolo III (+161 per cento rispetto al valore del 2012 pari a +534,6 per cento), mentre si inverte il valore rispetto alle previsioni definitive (-9 per cento rispetto al valore del 2012 pari a +225,3 per cento).

Dall'analisi del dato della riscossione è emerso quanto segue.

Nel 2013 le riscossioni di competenza, pari a 481.848 milioni, mantengono una tendenza in crescita dal 2010, aumentando nell'ultimo esercizio del 2 per cento (+9.428 milioni); nel 2012 erano cresciute del 4,4 per cento, mentre nel 2011 l'aumento percentuale era stato più contenuto (+2 per cento) ma aveva comportato una inversione di tendenza rispetto al pregresso. L'indice di riscossione di competenza del 2013 appare in lieve ripresa (86,98 per cento)⁴.

Il valore del 2013 è ancora al di sotto della media (87,42 per cento) dell'ultimo quinquennio.

Al miglioramento della riscossione in termini quantitativi, hanno contribuito soprattutto le entrate extratributarie, per +15.400 milioni (+42,4 per cento), mentre contrariamente all'esercizio precedente hanno registrato una flessione dello 0,3 per cento le tributarie (-1.438 milioni). L'incremento percentuale, nel 2012, era stato per le entrate tributarie del +2,75 per cento, per le entrate extratributarie del +11,8 per cento, e del +143,8 per cento per il Titolo III.

L'analisi della riscossione in conto residui rileva anche per il 2013 alcune criticità. Già negli anni precedenti la Corte ha sottolineato la scarsa trasparenza di una rappresentazione di bilancio che non dia la possibilità di distinguere quanto delle riscossioni sui residui afferisca alla riscossione nell'esercizio di resti che risultavano da riscuotere all'inizio dell'anno e quanto attenga, invece, al versamento di somme che erano rimaste da versare alla fine del precedente esercizio finanziario e che, quindi, rientravano già fra le riscossioni di quell'esercizio o di altri ancora precedenti. La mancata separata esplicitazione degli addendi che concorrono a formare l'importo totale esposto per la riscossione residui fa sì, infatti, che le riscossioni lorde dell'esercizio siano sopravvalutate, rispetto a quelle effettive, di un importo pari a quello delle somme rimaste da versare alla fine del precedente esercizio.

Occorre far presente che, nella Relazione sul Rendiconto 2003 era stato positivamente segnalato che nel consuntivo di quell'anno si trovava per la prima volta esplicitato l'importo del "riscosso residui", quale dato calcolato.

Con riferimento alle riscossioni residui al lordo del "da versare", cioè operate nell'esercizio ma cumulate con quelle degli esercizi precedenti rimaste da versare, si registra un importo pari a 41.158 milioni, in aumento del 16 per cento. Dal 2006 il

⁴ Il valore percentuale nell'ultimo quinquennio si attestato comunque sempre sopra l'85 per cento, oscillando di qualche punto percentuale.

valore è in costante aumento ad eccezione del 2010 in cui si era registrata una lieve flessione.

Sottraendo dal riscosso sui residui ciò che rimane da versare degli esercizi precedenti, si mette in evidenza l'entità della riscossione sui residui dell'anno, anche se il dato, effetto di mero calcolo matematico, pur utile ad evidenziare il fenomeno critico, non determina il dato effettivo della riscossione sui residui.

Le suddette riscossioni nette sui residui, pari a 4.970 milioni, mostrano una linea tendenziale in aumento dal 2010: l'indice di riscossione rispetto al "da riscuotere iniziale riaccertato", è però in lieve flessione (3,21 per cento) con un *trend* in calo nel triennio. Il dato delle riscossioni nette sui residui è condizionato soprattutto dal minor importo con riguardo alle entrate tributarie (da 3.288 a 2.664 milioni), mentre sono influenzate positivamente dall'aumento in relazione alle extratributarie (da 1.486 milioni a 2.302 milioni). Il Titolo III presenta nel 2013 un importo pari a 4 milioni rispetto ai 7 milioni del 2012.

Quindi un'analisi più attendibile dovrebbe prendere in considerazione la riscossione totale netta. In ordine alle riscossioni nette sui residui e sulle anomalie contabili riscontrate anche nel 2013 si sofferma il volume Attendibilità delle scritture contabili.

La riscossione dell'anno andrebbe contabilizzata quale somma dei versamenti totali e del "da versare totale" al netto del "da versare dell'esercizio precedente", proprio per sterilizzare il calcolo da duplicazioni.

Negli ultimi anni, 2009, 2010 e 2011, la sopravvalutazione, in termini finanziari, delle somme riscosse totali (corrispondente agli importi del "da versare dell'esercizio precedente" a quello considerato), evidenzia una crescita⁵. Nel 2012 l'importo del quale depurare la riscossione totale è ancora più elevato del 2011 ed è pari a 30.665 milioni, e nel 2013 è cresce ancora ed è pari a 36.188 milioni.

Va peraltro osservato, in tale contesto, che la riduzione dello scarto fra versamento residui e "da versare residui" dei precedenti esercizi era negli ultimi anni dipeso dal fatto positivo del progressivo calo dell'importo del "da versare" contabilizzato alla fine del precedente esercizio finanziario, in termini sia assoluti, sia in rapporto al "totale da versare". Nell'esercizio 2013 in esame invece si registra un importo del da versare residui pari a 16 miliardi, importo che supera i livelli dell'anno 2000, dopo un progressivo calo fino al 2008 ed una espansione negli anni successivi. Si è in presenza inoltre dell'aumento percentuale del "da versare residui" sul totale da versare dell'anno, pari al 40 per cento, con incremento rispetto al 2012, che aveva fatto registrare invece un'inversione di tendenza.

Nell'esercizio finanziario 2013 la riscossione totale è pari a 523.006 milioni in aumento (+3 per cento) rispetto al 2012 in cui era aumentata del 5 per cento ed in cui assommava a 507.867 milioni.

La tavola seguente riassume l'evoluzione nel triennio della riscossione e l'entità del fenomeno della sopravvalutazione della riscossione totale, sopra illustrato.

⁵ Nel 2010 e 2011 la sopravvalutazione delle somme riscosse è rispettivamente di 25.101 e 26.696 milioni.

Tavola 3

RISCOSSIONE TOTALE

(in milioni)

ENTRATE FINALI	2011	scost. % anno precedente	2012	scost. % anno precedente	2013	scost. % anno precedente
Riscosso competenza:	452.457	2,10	472.420	4,40	481.848	2
Titolo I	416.780	1,90	428.244	2,80	426.806	0
Titolo II	32.442	1,10	36.287	11,90	51.688	42
Titolo III	3.236	74,50	7.889	143,80	3.354	-57%
Riscosso residui al lordo del "da versare"	30.865	11,40	35.447	14,80	41.158	16
Titolo I	28.075	11,80	32.493	15,70	37.395	15
Titolo II	2.788	7,50	2.945	5,60	3.759	28
Titolo III	3	-25,00	8	166,70	4	-50
Riscosso residui netto	4.169	60,00	4.782	14,70	4.970	4
Titolo I	2.717	114,30	3.288	21,00	2.664	-19
Titolo II	1.454	9,00	1.486	2,20	2.302	55
Titolo III	-1	-133,30	7	-800,00	4	-43
Riscosso totale	483.322	2,70	507.867	5,10	523.006	3
Titolo I	444.854	2,40	460.737	3,60	464.201	1
Titolo II	35.230	1,60	39.233	11,40	55.446	41
Titolo III	3.239	74,30	7.897	143,80	3.359	-57
Riscosso dell'anno	456.626	2,40	477.202	4,50	486.818	2
Titolo I	419.496	2,20	431.532	2,90	429.469	-0,5
Titolo II	33.895	1,40	37.773	11,40	53.989	43
Titolo III	3.235	74,20	7.896	144,10	3.359	-57

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

L'analisi della cassa evidenzia che continuano a crescere i versamenti totali dal 2010: le entrate finali lorde nel 2013 ammontano a 483.665 milioni (471.678 milioni nel 2012) segnando un aumento di 11.978 milioni, in termini percentuali del 2,5 per cento (a fronte del +4 per cento nel 2012 e +2 per cento nel 2011).

Le entrate correnti, pari a 480.306 milioni, sono aumentate di 16.524 milioni, pari al 4 per cento, rispetto al 3,2 ed al 1,6 rispettivamente del 2012 e 2011.

Nella versione al netto dei rimborsi IVA e degli introiti connessi al *Fondo ammortamento titoli di Stato*, il versato totale passa da 451.078 milioni del 2012 a 458.704 milioni, con un incremento del 2 per cento (4 per cento nel 2012).

Le entrate tributarie riscontrano una lieve crescita dei versamenti totali (+0,4 per cento), sia in conto competenza che, maggiormente, in conto residui.

L'aumento in termini di cassa (da 38 miliardi a 52 miliardi) delle extratributarie appare riconducibile al versamento di 9,8 miliardi nella nuova unità di voto denominata "Entrate derivanti dalla gestione delle attività già svolte dall'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato" volta ad accogliere la gestione della AAMS, incorporata nell'Agenzia delle Dogane. La suddetta operazione ha comportato la contabilizzazione tra le entrate extratributarie degli utili afferenti alcuni giochi, che nei precedenti bilanci di previsione erano ricompresi tra le entrate tributarie.

In crescita (+2,3 per cento) anche i versamenti di competenza, di poco superiori a quelli del riscosso di competenza (+2 per cento), con l'effetto di un contrazione del "da versare" di competenza (-4,2 per cento da 24.351 a 23.331 milioni). In ulteriore aumento i versamenti residui (+6,5 per cento minore rispetto al +22 per cento del 2012).