

Si conferma comunque il trend di aumento del “da versare residui”, che è salito da 11.837 milioni nel 2012 a 16.010 nel 2013, nonostante la crescita dei versamenti sui residui, connessa principalmente all’aumento delle riscossioni sugli stessi residui.

1.3. Evoluzione delle entrate finali da accertamento e controllo

Le entrate da accertamento e controllo sono analizzate, raffrontando gli importi negli anni, al netto degli importi riferibili al condono, ma aggiungendo quelli dei capitoli di Titolo II che si riferiscono alle sanzioni ed agli interessi delle entrate da accertamento e controllo del Titolo I. Queste ultime, difatti, fino a tutto il 1999 erano contabilizzate anch’esse fra le entrate tributarie. Così operando, si ottiene una serie storica omogenea che consente di analizzare l’andamento delle entrate tributarie (e di quelle alle stesse collegate).

Nelle tavole in allegato sono esposti gli andamenti, che qui vengono analizzati negli elementi di rilievo per il 2013.

Per le entrate da accertamento e controllo al netto dei condoni, ma al lordo delle sanzioni ed interessi, si assiste ad una lieve flessione degli accertamenti, pari ad 65.346 milioni, di cui 40,4 miliardi relativi ad entrate tributarie da accertamento e controllo: avevano registrato un incremento nel 2009 (+32,21 per cento) e nel 2010, seppur più contenuto rispetto all’anno precedente (+11,52 per cento); nel 2011 avevano evidenziato ancora un significativo incremento (+14 per cento). Nel 2012 l’incremento è stato molto più contenuto pari al +1,22 per cento (in termini assoluti da 65.628 a 66.431 milioni). Nel 2013 si è in presenza di una inversione di tendenza con una flessione del 1,6 per cento, in termini assoluti con una riduzione di poco più di un miliardo.

Pur se in misura percentuale contenuta, aumentano sia le riscossioni di competenza, che si attestano in circa 8,7 miliardi, che i versamenti di competenza, pari a 8,2 miliardi. L’espansione, rispettivamente +5,5 per cento, e +5,9 per cento, recupera rispetto alla flessione del 2012. Nel 2010 e 2011 si era riscontrata invece una notevole crescita di tali entrate, rispettivamente del 14 e del 27 per cento.

Per le tre fasi dell’entrata in termini di competenza, gli importi del 2013 risultano superiori alla media del quinquennio.

L’indice di riscuotibilità di competenza nel 2013 risulta non elevato, pari al 13 per cento, in linea tuttavia con gli esercizi precedenti.

L’osservazione dei residui al 31/12 delle entrate da accertamento e controllo pone in evidenza un aumento nel 2013 del 5,4 per cento, meno consistente del 2012 in cui si era riscontrata una crescita del 10 per cento. Solo nel 2011 l’entità si era notevolmente ridotta (-15 per cento).

L’indice di riscossione (+2,61 per cento) dei residui al netto del “da versare”, quale rapporto fra i residui netti riscossi e il “da riscuotere iniziale riaccertato”, diminuisce ancora rispetto al 2012 continuando la flessione iniziata. Ciò appare riconducibile all’aumento del “da riscuotere iniziale riaccertato”, ed alla contestuale riduzione del riscosso.

La riscossione totale, aumenta del 2,5 per cento dopo la lieve flessione nel 2012.

In aumento nel quinquennio continua ad apparire il “da riscuotere residui” (da 85.932 milioni a 95.261 milioni) con un indice di variazione del 10,9 per cento, ad eccezione della flessione del 28,7 per cento registrata nel 2011.

L'andamento del versamento sui residui presenta una flessione, con inversione di tendenza rispetto agli esercizi precedenti (-5,2 per cento). Di converso, si espande il "da versare residui", che determina un incremento del da versare totale (+1,2 per cento).

Di seguito, la tabella illustra gli andamenti delle entrate da accertamento e controllo al netto degli importi riferibili al condono, sommate ai capitoli che si riferiscono alle sanzioni ed agli interessi delle entrate da accertamento e controllo del Titolo I (capitoli 2309, 3210, 3312, 3313).

ENTRATE DA ACCERTAMENTO E CONTROLLO

Tavola 4

(in milioni)

(TOT. ACC. E CONTR. TIT. I) - (UPB 1.2.3.2 +1.2.5.2) + Tot. Capp sanzioni imposte: 2309, 3210, 3312 e 3313 (UPB 2.1.5.1, 2.1.3.3)						
	2009	2010	2011	2012	2013	Media 2009-2013
Residui al 31/12	127.514	155.433	132.006	145.257	153.059	142.654
Previsioni Iniziali Competenza	32.959	39.862	45.994	53.795	54.524	45.427
Previsioni Definitive Competenza	34.608	40.214	46.297	53.080	54.495	45.739
Accertato	51.801	57.769	65.628	66.432	65.346	61.395
Riscosso Competenza	5.769	6.564	8.337	8.261	8.716	7.529
Da Riscuotere Competenza	46.032	51.204	57.291	58.170	56.631	53.866
Versamenti Competenza	5.339	6.101	7.778	7.752	8.208	7.035
Da Versare Competenza	430	463	560	509	508	494
Riscosso Residui (lordo da versare)	3.150	3.692	3.809	3.857	3.705	3.643
Da Riscuotere Residui	80.400	103.075	73.476	85.933	95.261	87.629
Versamenti Residui	2.500	3.001	3.130	3.213	3.046	2.978
Da Versare Residui	651	691	680	644	659	665
Riscosso Totale	8.920	10.256	12.147	12.118	12.421	11.172
Da Riscuotere Totale	126.432	154.280	130.767	144.103	151.891	141.495
Versamenti Totali	7.838	9.103	10.907	10.965	11.254	10.013
Da Versare Totale	1.081	1.153	1.240	1.153	1.167	1.159
Residui Totali	127.514	155.433	132.006	145.257	153.059	142.654

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

1.4. Analisi della variazione del gettito delle entrate finali

Le variazioni delle entrate rispetto al 2012, sia in aumento che in diminuzione, sono riconducibili a un numero piuttosto limitato di capitoli. Considerando il riscosso totale, si evidenziano 11 capitoli che hanno fatto registrare un incremento del gettito, in valore assoluto, superiore ad un miliardo per complessivi 32,5 miliardi⁶. Sono attinenti alle entrate tributarie n. 6 capitoli, per un incremento complessivo di 14,1 miliardi: in particolare il capitolo 1024 "Imposta sul reddito delle società, già imposta sul reddito delle persone giuridiche" con un incremento di gettito di 3,8; il capitolo 1034 "Imposte sostitutive previste dall'articolo 3, commi 160, 161 e 162 della legge 23 dicembre 1996, n. 662" con un incremento di gettito di 1,6 miliardi; il capitolo 1074 "Imposte sostitutive di tributi diretti" con un incremento di gettito di 1,8 miliardi; il capitolo 1026

⁶Altri 27 capitoli fanno registrare variazioni in aumento per meno di un miliardo e più di 100 milioni, per complessivi 8,9 miliardi circa.

“Imposta sostitutiva delle imposte sui redditi nonché ritenute sugli interessi e altri redditi di capitale” con un incremento di 1,6 miliardi; il capitolo 1081⁷ “Imposta municipale propria riservata all'erario derivante dagli immobili ad uso produttivo classificati nel gruppo catastale D” con 3,7 miliardi di differenza e il capitolo 1205 “Imposta di bollo” con un incremento di 1,6 miliardi.

Cinque capitoli con variazione di gettito superiore a un miliardo e per un importo complessivo di aumento pari a 18,3 miliardi, attengono alle entrate extra tributarie: il capitolo 3383 “Somme derivanti dal versamento di risorse finanziarie precedentemente preordinate alla concessione di crediti di imposta” con un maggior gettito di 1,6 miliardi, mentre i capitoli 2531 “Proventi derivanti dalla vendita dei biglietti delle lotterie nazionali ad estrazione istantanea”; 2532 “Proventi derivanti dal gioco del bingo”; 2535 “Versamento delle disponibilità presenti nel bilancio dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato in sede di incorporazione nell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli”; 3697 “Versamento dell'imposta municipale propria di spettanza dei Comuni da destinare al Fondo di solidarietà comunale” sono di nuova istituzione e fanno registrare un'entrata per 15,2 miliardi.

Si è rilevata, poi, la presenza di cinque capitoli con variazione in diminuzione superiore al miliardo (per un totale di 16,6 miliardi): si tratta dei capitoli 1080 “Imposta municipale propria riservata all'erario, ai sensi del decreto-legge n. 201 del 2011, articolo 13, comma 11” con una minore entrata di 7,7 miliardi; 1203 “Imposta sul valore aggiunto” con una minore entrata di 2,6 miliardi; 1810 “Proventi derivanti dalle lotterie nazionali ad estrazione istantanea” con una minore entrata pari a 1,5 miliardi; 2368 “Entrate eventuali e diverse del Ministero dell'economia e delle finanze già di pertinenza del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica” con minore entrata di 4,8 miliardi. Si rileva, dall'analisi sui suddetti capitoli, che il decremento del gettito è causato soprattutto da entrate tributarie (55 per cento), mentre la diminuzione delle entrate extratributarie risulta pari al 23 per cento. Si segnala, infine, il 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” relativo alle entrate patrimoniali (Titolo III) con decremento del gettito pari a 4,9 miliardi.

Si rilevano, altresì, 18 capitoli che fanno registrare variazioni in diminuzione con valori compresi tra i 100 milioni e un miliardo. Tra questi si segnalano, come più consistenti (minore gettito superiore ai 500 milioni) il capitolo 1601 “Imposta sul consumo dei tabacchi” (-572 milioni), relativo ad entrate tributarie; i capitoli 3240 “Somme dovute dalla banca d'Italia a titolo di eccedenza del rendimento di tutte le attività nei confronti del tesoro e a titolo di remunerazione del saldo relativo al conto *disponibilità del tesoro per il servizio di tesoreria*”, nonché introiti relativi ad eventuali interventi sulla gestione del debito” e 3331 “Versamenti corrispondenti alle risorse accertate sul fondo per l'erogazione ai lavoratori dipendenti del settore privato dei trattamenti di fine rapporto di cui all'articolo 2120 del codice civile.” appartenenti alle entrate extra tributarie, (rispettivamente per - 607 milioni e -562 milioni).

⁷ Capitolo di nuova istituzione.

In sintesi, le variazioni hanno riguardato soprattutto 61 capitoli, per alcuni dei quali il gettito è aumentato (28 capitoli), per altri è diminuito (23 capitoli) di oltre 100 milioni, con un saldo di maggiori entrate di 15,7 miliardi.

1.5. Entrate ricorrenti e non ricorrenti

Le entrate di natura ricorrente rappresentano nel 2013 il 97 per cento delle entrate finali, in termini di riscossione totale.

L'osservazione dei dati relativi alle *entrate tributarie*, nella distinzione per natura, tra ricorrenti e non ricorrenti, pone in evidenza nel 2013 con riguardo alle entrate di natura ricorrente una flessione in termini di accertamento di un punto percentuale (da 461.138 milioni del 2012 a 455.874 milioni) a fronte di una crescita del triennio precedente. La riscossione totale parimenti è in lieve riduzione, riconducibile alle minori riscossioni di competenza (-1,7 per cento).

Le entrate tributarie non ricorrenti, che ammontano a 9 miliardi circa, invece, nel 2013, aumentano in modo considerevole sia in termini di accertato (+242 per cento) che in termini di riscosso totale (+200 per cento), ritornando quasi ai valori del 2011, anche se le stesse rappresentano solo il 2 per cento delle entrate tributarie.

La Corte aveva osservato, in specifiche indagini⁸, che la distinzione operata per ciò che attiene alla natura del gettito - ricorrente e non ricorrente - non consentiva di apprezzare compiutamente l'evoluzione della componente strutturale e di quella non strutturale del gettito.

A titolo esemplificativo, l'osservazione del capitolo 2368⁹ -entrate eventuali e diverse del Ministero dell'economia e finanze - fa concludere per una scarsa attendibilità delle previsioni iniziali di cassa, per cui, ad es. nel 2012, solo un articolo del capitolo 2368, qualificato non ricorrente (art. 7: Somme da riassegnare alla spesa in base a specifiche disposizioni) presentava previsioni iniziali nulle, definitive pari a 4.178 milioni, con accertamento e riscossione totale superiori alle previsioni. Nel 2013 la situazione si è presentata analoga, con previsioni iniziali di cassa pari a zero e accertamenti, riscossioni e versamenti pari a circa 1.096 milioni.

Nelle *entrate extratributarie* di natura ricorrente¹⁰, risulta concentrato l'85 per cento della previsione definitiva di competenza 2013 per l'intero Titolo II (il 88 per cento nel 2012, il 92,9 per cento nel 2011 e 91,6 per cento nel 2010), a causa anche di imputazioni di capitoli, che almeno in parte, riguardano proventi di natura chiaramente non ricorrente¹¹.

In proposito la Ragioneria aveva, in passato, sottolineato che rispetto ai capitoli concernenti le entrate eventuali e diverse, imputati alle entrate ricorrenti, la ricorrenza è stata valutata in base al gettito che - pur se composto anche da singoli elementi alcuni dei quali possono presentarsi come *una tantum* - hanno un andamento relativamente

⁸ Referto della Corte dei conti su "Revisione dello stato di previsione dell'entrata nella legge di bilancio 2008" (Deliberazione n. 15/2008/G del 25 giugno 2008): indagine appositamente svolta sulla revisione dello stato di previsione dell'entrata introdotta dalla legge di bilancio 2008.

⁹ Dal 2009, questo capitolo 2368 è stato oggetto di un tentativo di razionalizzazione, con la sua divisione in otto articoli, due dei quali, con denominazione sempre generica, indistinta e centrata sulla destinazione invece che sulla fonte del gettito, sono entrate derivanti dal controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti. Entrate correlate a multe, ammende, sanzioni e illeciti da riassegnare ai competenti stati di previsione (dal 2009) classificati in tipologie di natura non ricorrente.

¹⁰ Entrate derivanti dal controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti. Entrate correlate a multe, ammende, sanzioni e illeciti da riassegnare ai competenti stati di previsione.

¹¹ L'art. 7 cap. 2368 ha natura non ricorrente.

costante nel tempo, per cui nel suo complesso può considerarsi ricorrente. In altri termini, per la distinzione fra entrate ricorrenti e non ricorrenti in alcuni casi è stato seguito un criterio statistico e non gestionale.

Più in generale, però, il criterio seguito da Ragioneria per distinguere le entrate ricorrenti dalle non ricorrenti è quello di considerare appartenenti alla prima tipologia gli introiti per i quali la normativa sottostante ha previsto un afflusso al bilancio dello Stato a regime, senza limitazioni temporali, a prescindere dall'entità del gettito che si realizza e dall'eventuale aleatorietà che può caratterizzare tale realizzazione.

A seguito delle osservazioni formulate in passato dalla Corte, circa la promiscuità degli introiti che affluiscono sui capitoli intestati alle entrate eventuali e diverse, la Ragioneria ha provveduto, attraverso l'analisi delle quietanze di versamento, ad articolare, non solo, come si è detto, il capitolo delle entrate eventuali e diverse di pertinenza del Dipartimento del tesoro (Cap. 2368), ma anche l'analogo capitolo di pertinenza del Dipartimento delle finanze (Cap. 2319). Pur dovendosi apprezzare lo sforzo compiuto, il contenuto degli articoli è ancora spesso indeterminato ed appare necessaria un'ulteriore, più analitica e più chiara articolazione. Si prende atto, tuttavia, dell'impegno di porre in essere specifiche iniziative mirate all'individuazione maggiormente analitica delle componenti del gettito con una conseguente maggiore articolazione: il Dipartimento della Ragioneria ha convenuto, già in passato, che in presenza della distinzione tra entrate "ricorrenti" e "non ricorrenti" l'aggregato entrate eventuali e diverse risulta ormai contraddittorio, essendo le "eventuali" di fatto solo "non ricorrenti", mentre le "diverse" possono rientrare in entrambe le partizioni.

Rispetto alla distinzione per titoli, dai dati del consuntivo risulta che nelle entrate tributarie circa il 98 per cento del riscosso totale è riconducibile alle entrate ricorrenti; nel Titolo II, l'85 per cento riguarda entrate qualificate come ricorrenti, con percentuale in lieve riduzione rispetto al 2012 (88 per cento).

Tavola 5

RISCOSSO TOTALE PER TITOLO DI ENTRATA

TITOLO	ENTRATE RICORRENTI	ENTRATE NON RICORRENTI	TOTALE TITOLO	Entrate ricorrenti/ totale	Entrate Non ricorrenti/ totale
I	455.080.389.464,30	9.120.282.703,75	464.200.672.168,05	98%	2%
II	46.919.570.898,71	8.526.755.670,82	55.446.326.569,53	85%	15%
III	-	3.358.902.387,75	3.358.902.387,75	-	100%
	766.846.959.268,37	21.005.940.762,32	787.852.900.030,69	97%	3%

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

1.6. Entrate riassegnabili ed entrate eventuali e diverse

Con riguardo alle entrate riassegnabili, si fa presente che tale istituto è disciplinato dal d.P.R. n. 469 del 1999, art. 2, commi 1 e 2. In particolare, al comma 1 le entrate, previste da specifiche disposizioni legislative, sono riassegnate su capitoli di spesa nel medesimo esercizio, se versate entro il 31 ottobre dell'esercizio finanziario in gestione; il comma 2 consente, inoltre, di riassegnare, su capitoli di spesa dell'esercizio finanziario in gestione, somme versate in entrata nell'ultimo bimestre dell'esercizio finanziario precedente.

Tale sfasamento temporale non consente di controllare adeguatamente il fenomeno, se non a seguito di uno specifico monitoraggio, svolto dalla Corte. Per il 2013, la Ragioneria ha rilevato le riassegnazioni alla spesa per un importo pari a 24.652,13 milioni. Nel 2012 erano state in totale 16.273,6 milioni, nel 2011 13.335,8 milioni mentre nel 2010, 2009 e 2008, in assenza di limiti imposti dalla legge finanziaria, l'analogo importo era stato pari a 4.360,4, 7.562,7 e 9.360,7. Dei 24,6 miliardi, 14,7 miliardi sono stati riassegnati alla spesa, mentre i restanti 9,9 miliardi al rimborso prestiti.

In ordine all'utilizzazione delle risorse riassegnate alle amministrazioni, si riportano a seguire i dati riepilogativi delle riassegnazioni di spesa effettuate nell'anno 2013, aggiornati al 15 febbraio 2014, per quanto riguarda le variazioni specificamente disposte ai sensi dell'art. 2, commi 1 e 2, del d.P.R. n. 469 del 1999, distinte per Amministrazione e per categorie economiche di spesa.

Appare evidente che la quota maggiore è riassegnata al Ministero economia e finanze (21,2 miliardi), a seguire un miliardo al Ministero dell'istruzione e agli altri Ministeri importi minori. L'osservazione del riepilogo mostra riassegnazioni per spese correnti per 5 miliardi (21 per cento del totale), in conto capitale per 9,5 miliardi (pari al 38 per cento) e 9,9 miliardi per rimborso prestiti (pari al 41 per cento). L'analisi per categorie economiche pone in luce, fra le spese correnti, riassegnazioni per redditi da lavoro dipendente (1,7 miliardi, ossia il 32 per cento) e interessi passivi (1,5 miliardi, pari al 29 per cento). Fra le spese in conto capitale, invece, prevale la categoria "acquisizione di attività finanziarie", 7,9 miliardi (pari all'83 per cento).

La Corte ha da tempo prestato attenzione al fenomeno delle riassegnazioni di entrata¹², che comportano una sottostima delle previsioni di entrata, trattandosi di voci di bilancio per le quali, di norma, sono formulate previsioni solo per memoria o comunque per importi ben al di sotto dei risultati che vengono poi conseguiti. I rilievi mossi dalla Corte si sono, tra l'altro, concentrati sulla consuetudine di prevedere l'utilizzo di entrate riassegnabili - per loro natura aleatorie ed indeterminate - per coprire quote anche consistenti di spese inderogabili (interessi sul debito), oltre che certe nel loro ammontare, qual è, in particolare, il caso del rimborso buoni postali fruttiferi ed il pagamento dei relativi interessi.

Ed inoltre, nei casi di entrate versate successivamente al 31 ottobre dell'esercizio finanziario precedente e riassegnate a capitoli di spesa dell'esercizio in gestione (ai sensi del citato comma 2), le funzionalità del sistema informativo non permettono di collegare le somme riassegnate alla spesa ai capitoli dell'entrata su cui è stato effettuato il versamento e l'unica soluzione disponibile, per tracciare la provenienza delle somme a copertura delle spese su capitoli che hanno registrato riassegnazioni, consiste nella consultazione del singolo decreto di variazione. Sono ancora all'esame, dichiara l'amministrazione, soluzioni tecniche per consentire il reperimento di tale informazione, attraverso apposite funzionalità di sistema.

¹² Indagine svolta dalla Corte dei conti: delibera n. 9/2008/G della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato "Indagine sull'andamento della spesa coperta con entrate riassegnabili".

Tavola 6

RIEPILOGO RIASSEGNAZIONI DI SPESA ART. 2 COMMA 2 E COMMA 1 DEL D.P.R. N. 469 DEL 1999 PER
CATEGORIE ECONOMICHE DI SPESA
decreti a tutto dicembre 2013

(in milioni)

Categorie economiche di spesa	Economia	Sviluppo economico	Lavoro	Giustizia	Afari esteri	Istruzione	Interno	Ambiente	Infrastrutture	Difesa	Politiche agricole	Beni culturali	Salute	Riass. Art. 2 Dpr N. 469 del 1999
Reddito da lavoro dipendente	73,79	15,23	12,53	168,67	10,16	972,44	242,28	2,63	20,90	58,31	20,10	42,83	36,32	1.676,19
Consumi intermedi	66,21	26,05		29,78	0,24	0,92	166,16	5,35	46,66	147,72	9,85	6,14	35,88	540,94
IRAP	2,86	0,99	0,86	4,68	0,77	69,96	15,64	0,18	1,60	3,47	1,26	1,87	1,32	105,46
Trasferimenti correnti ad Ammni pubbliche	187,82		349,80				78,47							616,09
Trasferimenti correnti a famiglie e ISP	1,09	93,22	2,50	5,03			21,73							123,57
Trasferimenti correnti a imprese	157,74	18,30					110,63				1,87			288,55
Trasferimenti correnti a estero							8,92							8,92
Interessi passivi e redditi da capitale	1.481,31													1.481,31
Poste correttive e compensative	27,86								0,70					28,56
Altre uscite correnti	303,29	0,88	0,15				12,11							316,43
PAGAMENTI CORRENTI (Titolo I)	2.301,96	154,67	365,84	208,16	11,18	1.043,32	655,94	8,16	69,85	209,49	33,08	50,84	73,52	5.186,01
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	25,21	39,13		5,00	0,05		23,01	20,02	1,28	22,18	5,03			140,92
Contributi agli investimenti ad Ammni pubbliche	47,75	110,21						0,32	82,29					240,58
Contributi agli investimenti ad imprese	167,81	74,86										8,56		251,24
Contributi agli investimenti ad estero	400,10													400,10
Altri trasferimenti in conto capitale	541,61													541,61
Acquisizione di attività finanziarie	7.777,38	169,00												7.946,39
PAGAMENTI IN CONTO CAPITALE (Titolo II)	8.959,87	393,21		5,00	0,05		23,01	20,34	83,58	22,18	5,03	8,56	0,00	9.520,83
SPESE FINALI	11.261,83	547,87	365,84	213,16	11,22	1.043,32	678,95	28,49	153,44	231,67	38,11	59,41	73,52	14.706,84
Rimborso prestiti	9.945,28													9.945,28
RIMBORSO PRESTITI (Titolo III)	9.945,28													9.945,28
SPESE COMPLESSIVE	21.207,11	547,87	365,84	213,16	11,22	1.043,32	678,95	28,49	153,44	231,67	38,11	59,41	73,52	24.652,13
SPESE COMPLESSIVE (dato aggiornato al 31 maggio)	21.176,80	547,90	308,30	185,10	11,20	1.053,00	793,80	28,50	204,40	231,50	37,40	59,50	72,50	24.709,40

Fonte: Ragioneria generale dello Stato
Elaborazioni Corte dei conti su dati Conosco

Sulla base di un specifico monitoraggio sulle entrate riassegnabili, condotto dalla Corte, si è osservato che nel triennio 2011-2013 è stato finanziato sia il rimborso dei buoni postali fruttiferi che il pagamento dei relativi interessi (nel 2011 per complessivi 883,6 milioni sul totale pagato di oltre 10 miliardi; nel 2012 l'importo è più elevato, pari a 1.480 milioni, su un totale riassegnato al Ministero di circa 13 miliardi; nel 2013 l'ammontare è di 1.386 milioni su un totale di circa 21 miliardi assegnato al Mef).

Nel 2013, l'ammontare delle variazioni di bilancio, disposte ai sensi sia al comma 1 che del comma 2 dell'art. 2 del citato d.P.R., relativamente alle entrate del Titolo II, è di poco superiore ai 8 miliardi.

Nonostante i notevoli sforzi compiuti dall'Amministrazione, a partire dal 2009, con l'istituzione di nuove tipologie di entrata¹³ per consentire un'individuazione più precisa della natura dell'introito riassegnato, il risultato non consente ancora di rilevare in maniera esaustiva l'esatta composizione delle entrate riassegnabili.

Con riguardo specificamente alle *entrate eventuali e diverse*, che rappresentano una ulteriore inadeguatezza nell'articolazione del bilancio, si osserva sinteticamente quanto segue.

Come noto, la revisione delle unità elementari di entrata, per assicurare che la denominazione richiami esplicitamente l'oggetto e la ripartizione delle unità promiscue in articoli, per consentire che la fonte di gettito sia chiaramente individuabile, è prevista dall'articolo 40, comma 2, lettera d), della legge di contabilità e finanza pubblica (legge

¹³ Si rimanda alle considerazioni effettuate dalla Corte dei conti nella relazione sul Rendiconto generale dello Stato 2012.

31 dicembre 2009, n. 196), fra i principi e criteri direttivi per l’emanazione dei decreti legislativi di completamento della riforma della struttura del bilancio.

Sebbene il Dipartimento della Ragioneria abbia dichiarato di aver posto specifica attenzione, in sede di istituzione di nuovi capitoli, alla denominazione degli stessi al fine di non ingenerare confusione con capitoli relativi ad entrate analoghe ma conseguenti a disposizioni adottate in passato e che l’oggetto del capitolo risulti univocamente dalla denominazione, sussistono ancora criticità, ma si è rilevata una notevole diminuzione nel 2013 delle entrate eventuali e diverse.

Le entrate eventuali e diverse, nel 2013, in termini di accertamento, sono risultate pari a 5.446 milioni, e sono notevolmente ridotte rispetto al 2012 (9.642,9 milioni, -44 per cento). L’analisi dell’evoluzione delle stesse pone in luce una progressiva flessione fino al 2011, un picco nell’esercizio precedente e una sensibile riduzione nell’esercizio in esame¹⁴. Similare l’andamento della riscossione (pari a 4.798 milioni).

Per il solo Titolo II, gli accertamenti sono stati 4.651 milioni e le riscossioni di competenza per 4.506 milioni. I valori risultano nettamente inferiori (-47 per cento per il primo aggregato e -45 per cento per il secondo) rispetto a quanto registrato nel 2012 (rispettivamente di 8.752 milioni e 8.241 milioni), ma tuttavia decisamente superiori rispetto agli anni precedenti nei quali si sono rilevati importi pari, nel 2011, a 1.568 milioni di accertamenti e 1.322 di riscossioni di competenza¹⁵. Dalle indagini svolte e dalle istruttorie condotte ai fini dell’esame di questo, come dei precedenti rendiconti, è emerso, come già prima accennato, che le Amministrazioni responsabili hanno poca conoscenza dell’incidenza delle diverse fonti di entrata e, nella maggior parte dei casi, non ne conoscono la composizione neppure in termini meramente qualitativi.

Nel dare atto dell’impegno dell’amministrazione a porre in essere specifiche iniziative, mirate all’individuazione maggiormente analitica delle componenti del gettito ed una conseguente maggiore articolazione al fine di conoscere l’incidenza delle diverse fonti di entrata e la relativa composizione, si sottolinea ancora una volta che, come riconosciuto anche dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, occorre rendere più trasparente l’articolazione dei generici capitoli intestati alle entrate eventuali e diverse e che, in presenza della distinzione tra entrate “ricorrenti” e “non ricorrenti”, l’aggregato entrate eventuali e diverse risulta ormai contraddittorio, essendo le “eventuali” di fatto solo “non ricorrenti”, mentre le “diverse” possono rientrare in entrambe le partizioni.

Pur riconoscendo lo sforzo compiuto per individuare il contenuto delle entrate eventuali e diverse, va tuttavia sottolineato, che appare ancora troppo aggregata la massa di proventi di cui non si conosce la fonte e troppo elevato è il peso delle *una tantum* e delle componenti più aleatorie dell’entrata. Rimangono, in tal modo, sconosciute le componenti di una parte di gettito che si presenta, peraltro, con un carattere straordinario ed occasionale, o quanto meno del tutto indeterminato, sebbene il fenomeno sia ridimensionato rispetto al pregresso. La Ragioneria ha nel tempo evidenziato che la denominazione riguarda entrate che non trovano una precisa denominazione in altrettanti capitoli esistenti in bilancio. La realizzazione degli introiti in questione, pur apparendo di carattere occasionale, per alcune fattispecie può

¹⁴ Da 7.673 milioni del 2009, a 4.544 milioni del 2010 (-41 per cento) ed a 2.577 milioni nel 2011 (-43 per cento).

¹⁵ Nel 2010 (3.505 e 3.137 milioni di accertato e riscosso di competenza), nel 2009 (con il picco rispettivamente di 6.243 e 6.059 milioni). Nel 2008 erano pari a 1.920 milioni di accertamenti e 1.690 di riscossioni di competenza, nel 2007 rispettivamente pari a 2.139 e 2.041 milioni, nel 2006 erano pari a 1.923 e 1.817 milioni e nel 2005 a 3.086 e 3.055 milioni.

presentarsi in maniera ripetitiva, in modo da fare assumere al fenomeno una collocazione ricorrente. Diversamente, per le voci di entrate determinate da specifiche disposizioni normative, che determinano versamenti imputati ai predetti capitoli di entrata, si ravvisa più concretamente una natura non ricorrente, in quanto le stesse assumono la caratteristica di “*una tantum*”.

Da un esame dettagliato dei capitoli (in totale n. 23 di cui n. 6 relativi al Titolo I e n. 17 relativi al Titolo II) si individuano quelli per i quali gli accertamenti presentano una quota uguale o superiore al 10 per cento del totale: capitolo 2368 “*Entrate eventuali e diverse del Ministero dell'economia e delle finanze già di pertinenza del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica*” (34 per cento); capitolo 3560 “*Entrate eventuali e diverse concernenti il Ministero dell'interno*”; capitolo 3670 “*entrate eventuali e diverse concernenti il Ministero del lavoro e delle politiche sociali*” (10 per cento).

1.7. Entrate da sanzioni non tributarie

Le entrate sanzionatorie non tributarie sono state monitorate dalla Corte dei conti¹⁶, con la finalità di verificare i risultati finanziari, anche in termini gestionali (rapporto riscossioni/accertamenti) dell'attività amministrativa svolta per contrastare e reprimere le violazioni di legge in materia non tributaria.

Per questa tipologia d'entrata, con la nuova classificazione delle entrate, si hanno le seguenti tipologie:

- 2.1.5.1: multe, ammende, sanzioni;
- 2.1.5.2: altre entrate correlate ad illeciti;
- 2.1.5.3: entrate correlate a multe, ammende, sanzioni e illeciti da riassegnare ai competenti stati di previsione.

Queste nuove aggregazioni raccolgono capitoli ed articoli, che fino al 2007 erano imputati a ben tredici UPB.

Nell'aggregato delle tipologie in oggetto, l'andamento è governato dalla tipologia 2.1.5.1 (multe, ammende, sanzioni) la cui quota in termini di accertato è pari all'80 per cento, mentre la tipologia 2.1.5.2 (altre entrate correlate ad illeciti) è di per sé ininfluente.

Analizzando i dati di consuntivo del 2013, al lordo dei capitoli 3312 e 3313, il dato complessivo degli accertamenti, pari a 30.849 milioni, è più contenuto del 2012 (-3 miliardi, in termini percentuali -8,9 per cento): rispetto alle previsioni iniziali e definitive lo scostamento con l'accertato è rispettivamente del 49 e 47 per cento, con un miglioramento dell'indice di scostamento (nel 2012 era stato del 73 e 70 per cento).

Le riscossioni di competenza (2.407 milioni), rappresentano una percentuale minima dell'accertato (8 per cento). I versamenti di competenza (pari a 2.247 milioni) rappresentano la quasi totalità delle riscossioni di competenza (98 per cento).

Va, tuttavia, tenuto presente che nel computo di tali entrate rientrano anche i capitoli 3312 e 3313, riguardanti, rispettivamente, le sanzioni relative alle imposte dirette ed indirette, che risultano avere il peso più rilevante: l'accertato, nel 2013 è risultato pari a 22,3 miliardi, mentre il riscosso è solo il 6 per cento, pari a 1,3 miliardi.

¹⁶ Referto della Corte dei conti “Accertamento e riscossione delle entrate extratributarie derivanti dal controllo e dalla repressione delle irregolarità e degli illeciti: multe ammende, sanzioni” - Delibera n. 8/2010/G, del 28 aprile 2010 - e nell'ambito del monitoraggio mensile delle entrate erariali.

Per analizzare le sole entrate sanzionatorie extratributarie al netto degli importi relativi ai predetti capitoli, entrambi collocati nella tipologia 2.1.5.1. occorre sterilizzare il dato.

Così facendo, si assiste ad una inversione di tendenza poiché l'accertato (8.465 milioni) risulta minore sia delle previsioni iniziali di competenza (12.005 milioni) che delle previsioni definitive di competenza (12.283 milioni), mostrando uno scostamento negativo rispettivamente del 29 e 31 per cento.

Le riscossioni di competenza (1.093 milioni), rappresentano una percentuale ancora minore dell'accertato (13 per cento).

Il rapporto tra i versamenti di competenza (1.029 milioni) e le riscossioni di competenza risulta tuttavia pari al 94 per cento.

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

Al di là delle criticità gestionali, il dato più preoccupante che emerge è l'insufficiente capacità di riscossione.

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 Entrate¹⁷.

1.8. La gestione dei residui

L'analisi dei residui ed in particolare delle quattro voci relative ai residui di riscossione e di versamento (da riscuotere e da versare sia in conto competenza che in conto residui) ha posto in luce la seguente sintesi.

Rispetto al precedente esercizio finanziario, sono aumentate solamente il da riscuotere e il da versare in conto residui. In conto competenza invece si è in presenza di una riduzione.

Si è rilevata una inversione di tendenza nel *da riscuotere competenza*, che si attesta a 72.144 milioni, con una riduzione percentuale del 1,7 per cento pari a 1,2 miliardi; ciò è dovuto soprattutto al Titolo II, che vede una flessione del 10 per cento ed al Titolo III (-57 per cento, di scarso impatto finanziario).

Parimenti anche il *da versare competenza*, pari a 23,3 miliardi, migliora con una flessione del 4,2 per cento, dovuto soprattutto al Titolo I che si riduce del 10 per cento rispetto al 2012, dopo una crescita esponenziale nel triennio precedente.

In conto residui, l'andamento è oscillante negli anni. Dopo una flessione del *da riscuotere residui* nel 2011, si è verificata una crescita del residuo, che si attesta a 149.639 milioni (+11 per cento rispetto al 2012) fino a superare nel 2013 gli importi del 2010. L'aumento appare riconducibile soprattutto al Titolo II che ammonta a 85,8 miliardi (+10,4 miliardi rispetto al 2012), ma anche al Titolo I pari a 63,5 miliardi (+9 per cento, +5,4 miliardi).

¹⁷ Per il 2013 l'importo è stato pari a 367.216 milioni al quale l'Agenzia ha indicato si dovesse ragionevolmente applicare una riduzione in misura dell'82 per cento.

Anche l'aumento percentuale del *da versare residui* (+35 per cento per 4 miliardi), è imputabile quasi esclusivamente al titolo I e soprattutto alle entrate tributarie ricorrenti da attività ordinaria. Si è rilevato che il residuo per le entrate finali è in crescita nel quadriennio, anche nel Titolo I e II.

L'andamento descritto si palesa nella crescita rispetto al 2012 sia nel "da riscuotere totale" (+7 per cento, minore rispetto al +12 per cento dell'anno precedente) sia nel "da versare totale" (+8,7 per cento, minore rispetto al +18 per cento del 2012).

Di conseguenza si registra una crescita (+7,3 per cento) dei residui totali, passati da 243.278 milioni a 261.124 milioni, che si collocano sia per il Titolo I (137.890 milioni) che per il Titolo II (122.852 milioni) al livello massimo dell'ultimo triennio, e largamente al di sopra della media del medesimo quinquennio (228.790 milioni).

Al fine di valutare in che misura i residui potranno trasformarsi in incassi, sono utilizzati alcuni 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". Continuando nell'analisi dei residui, va prestata attenzione ad altri due ordini di indicatori.

Il primo attiene alla persistente prevalenza, peraltro in aumento rispetto al 2012, delle insussistenze rispetto ai riaccertamenti, per l'importo di -53.322, nei Titoli I e II, superiore alla media dell'ultimo quinquennio (-45.974).

Il secondo indicatore riguarda, da una parte, la crescita *dell'incidenza sul totale* del "da versare residui" (+40,70 per cento, rispetto al 2012 in cui il valore era meno elevato, pari a 32,71 per cento) e, dall'altra, l'aumento nel triennio anche dell'incidenza sul totale del "da riscuotere residui", (+67,47 per cento rispetto al 2012 che riscontrava +64,57 per cento). L'apporto dei primi due titoli delle entrate è analogo, ma solo nelle entrate extra tributarie si è osservato una inversione nel rapporto percentuale del "da versare residui" sul totale, in riduzione, attestandosi al 38,56 per cento rispetto al 77,27 per cento del 2012.

Infine, l'analisi della gestione residui ha posto in luce scarsa capacità di riscossione sui residui: la quota residui riscossi permane sempre a livelli esigui di poco superiore al 3,2 per cento, lievemente più elevata nelle entrate tributarie (4 per cento, però in riduzione rispetto al 2012 di un punto percentuale).

1.9. La classificazione dei residui per grado di esigibilità

Il grado di esigibilità influisce sulla riscuotibilità dei residui, quindi sussiste l'obbligo per le Amministrazioni, ai sensi dell'art. 268 del regio decreto n. 827 del 1924, "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. L'esito della distinzione è annualmente esposto nell'Allegato 24 al Rendiconto.

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. 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 è pari a 687.427 milioni di cui 37.499 milioni per le somme rimaste da versare (34.381 milioni nel 2012, 29.453 nel 2011 e 25.343 milioni nel 2010) e di 649.929 milioni per le somme rimaste da riscuotere (591.869 nel 2012, 529.249 nel 2011 e 470.549 milioni

nel 2010). Tali dati di partenza hanno subito rettifiche in aumento (a 39.168 milioni per il “da versare” ed a 650.695 milioni per il “da riscuotere”, per un totale residui di 689.863 milioni) a seguito dell’applicazione della procedura di compensazione che automaticamente azzerava gli importi negativi (+1.670 milioni per il “da versare” e solo +766 milioni per il “da riscuotere”) e di altre rettifiche minori (“SICR caricamento Allegati 23 e 24” che hanno inciso sul da riscuotere per -35 milioni). L’applicazione della procedura di compensazione ha riguardato prevalentemente il Titolo I (+2.070 milioni), e parzialmente il Titolo II (+316 milioni), mentre minore è stato l’apporto del Titolo III (circa 17 milioni, che ha raddoppiato il dato di partenza del “da versare” in partenza negativo per -16,2 milioni).

Il dato finale di consuntivo è stato ottenuto apportando una serie di ulteriori correttivi che includono l’aumento IPO2 (informazioni contabili ritardatarie), 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 correzioni¹⁸, in progressivo aumento, richieste dall’Agenzia delle Entrate a titolo di riclassificazione dei resti da riscuotere per grado di esigibilità (riduzioni Allegato 24 al rendiconto), che nel 2013 sono pari a 301.113 milioni, di cui 189.880 milioni nelle somme da riscuotere per il Titolo I e 111.232 milioni per il Titolo II.

Con riguardo alle modalità di elaborazione dell’Allegato 24, che determina, come sottolineato, una riclassificazione dei resti da riscuotere per grado di esigibilità, come negli ultimi esercizi finanziari, la metodologia¹⁹ seguita dall’Agenzia delle Entrate, che opera un mero rinvio ai criteri seguiti nel precedente anno, si basa su una valutazione delle partite creditorie che 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 (ante 1998);
- della stimabile percentuale di recupero attribuibile alle somme giudizialmente controverse;
- del non immediato scarico amministrativo delle somme inesigibili.

Prosegue, nel 2013, il processo (arrestatosi momentaneamente nel 2009) di progressivo aumento della quota di residui considerati non esigibili, che si era registrato negli anni precedenti.

Sulla base dell’analisi contenuta nell’allegato 24 al Rendiconto, nel 2013, sono state ritenute di riscossione certa, quantunque ritardata, il 37,2 per cento delle entrate finali rimaste da riscuotere dagli esercizi precedenti, in continua flessione rispetto agli esercizi finanziari finora analizzati dalla Corte (38,6 per cento nel 2012; 39 per cento nel 2011, a fronte di 48,9 nel 2010, 50,9 nel 2009, 48 nel 2008 e 44,7 nel 2007)²⁰, pur evidenziandosi nei dati del rendiconto una riscossione dei residui, al netto delle somme rimaste da versare del tutto insoddisfacente. Nel triennio si assiste ad una lieve flessione degli indicatori con riguardo alla quota di riscossione al netto (nel 2011 del 3,5 per cento anno in cui l’indicatore aveva mostrato una ripresa gestionale dall’1,9 per cento del 2010, nel 2012 del 3,45 per cento e nel 2013 del 3,21 per cento); le risultanze

¹⁸ Per i resti da riscuotere si riportano i dati dei precedenti esercizi (-329.563 milioni nel 2012; -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).

¹⁹ Agenzia delle Entrate prot. n. 67675 del 16 maggio 2014 indirizzata al Mef.

²⁰ 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.

gestionali, tuttavia, appaiono ancora non rispondenti a risultati che possano far ritenere realistico un grado di esigibilità dei residui del 37 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 35,88 per cento, in costante calo rispetto al 2012, 2011, 2010 e 2009 (37,3; 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 nell’allegato 24 sono sempre classificati come di “riscossione certa, quantunque ritardata”, in una percentuale del 100 per cento, nonostante l’indice di riscossione netta dei residui delle entrate extratributarie si attesti nel 2013 al 2,61 per cento, esiguo come per i precedenti esercizi.

Come si è già visto, l’importo dei residui risultanti al 31 dicembre è stato determinato dalla Ragioneria 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 367.216 milioni per il titoli I e II), peraltro operata sugli stessi capitoli/articoli dello scorso anno (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.

Appare evidente la crescita negli anni dell’importo complessivo sul quale l’Agenzia delle Entrate opera la riduzione.

L’aumento degli importi, sui quali è stata operata la riduzione percentuale, riguarda entrambi i titoli, per 231.563 le entrate del Titolo I (7 capitoli/articoli), e per 135.653 milioni il Titolo II (12 capitoli/articoli), di cui 73.081 milioni attinenti alle sanzioni relativi alla riscossione delle imposte.

Anche nel 2013, come nel 2012, la svalutazione è stata operata nella misura dell’82 per cento, analogamente nel 2011, 2010 e 2009 (83 per cento).

Applicando la percentuale di abbattimento comunicata dall’Agenzia delle Entrate (82 per cento) al dato alla stessa fornito dalla Ragioneria generale (pari a 367.216 milioni), risulta un abbattimento di somme rimaste da riscuotere in conto residui diverso da quello indicato nel prospetto riepilogativo delle rettifiche ai residui 2013 (pari invece a circa 301.113 milioni).

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 volume “Attendibilità delle scritture contabili” di questa relazione.

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

L’attività di controllo posta in essere nel 2013 dall’Agenzia delle Entrate è sintetizzata nei seguenti prospetti, che indicano, nel confronto quadriennale, il numero dei controlli eseguiti: la riduzione degli accertamenti di tipo ordinario appare sintomatica di un indebolimento della complessiva attività.

Tavola 7

ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELL'AGENZIA DELLE ENTRATE

(numero di interventi eseguiti)

ATTIVITA'	2010	2011	2012	2013
Accertamenti II.DD - IRAP - IVA - REGISTRO	768.793	756.186	741.331	713.313
<i>di cui:</i>				
II.DD - IRAP - IVA	388.343	347.329	343.652	329.457
<i>di cui:</i>				
<i>controlli sui crediti di imposta (incremento occupazionale - investimenti)</i>	330	238	171	1.717
<i>controlli dei crediti d'imposta indebitamente utilizzati in compensazione nel mod. F24</i>	6.794	3.325	3.267	4.291
<i>accertamenti da studi di settore</i>	30.219	17.056	13.230	10.950
Accertamenti Registro	63.213	58.938	58.033	52.300
Accertamenti parziali automatizzati (d.P.R. 600/73 art. 41-bis)	317.237	349.919	339.646	331.556

Fonte: Agenzia delle Entrate

Il numero di controlli complessivamente eseguiti ai fini delle Imposte sui redditi, dell'IVA, dell'IRAP, e dell'Imposta di registro (n. 713.313) si riduce del 3,7 per cento rispetto al 2012 (n. 741.331). Il risultato complessivo deriva da una riduzione tendenziale di tutte le tipologie di attività.

Si riducono del 4 per cento i controlli ordinari ai fini delle Imposte sui redditi, dell'IVA e dell'IRAP (da 343.652 nel 2012 a 329.457 nel 2013). All'interno di tale categoria di controlli continua la rilevante flessione degli accertamenti da studi di settore, ridottisi a 10.950 nel 2013, con una diminuzione del 17 per cento che fa seguito alla riduzione del 22 per cento che si era avuta nel 2012, quando i controlli erano stati 13.230. Dal 2010 tale tipologia di controlli si è ridotta di quasi due terzi. Da rilevare, invece, dopo la flessione del 28 per cento che si era registrata nell'anno precedente, un significativo aumento del numero dei controlli sui crediti di imposta che passano da 171 nel 2012 a 1.717 nel 2013. In crescita anche i controlli sui crediti d'imposta indebitamente compensati mediante mod. F24, che aumentano del 31 per cento passando da 3.267 nel 2012 a 4.291 nel 2013, rispetto alla flessione del 2012 (-2 per cento). I controlli parziali automatizzati, che nel 2011 erano incrementati del 10 per cento, nel 2012 si riducono del 3 per cento e nel 2013 del 2 per cento (da n. 339.646 a n. 331.556). Tali controlli sono generalmente di minore rilevanza e significatività, anche se meno onerosi. Andrebbero, comunque, valorizzati estendendoli, in quanto possibile, alle informazioni che derivano dalle comunicazioni concernenti i rapporti con clienti e fornitori (c.d. spesometro). Infine, in diminuzione del 10 per cento si presenta il numero di controlli relativi all'Imposta di registro, passati da 58.033 nel 2012 a 52.300 nel 2013, con una riduzione più marcata rispetto alla contenuta contrazione di attività verificatasi nel 2012.

L'Agenzia delle Entrate non ha fornito la disaggregazione dei controlli effettuati e degli introiti conseguiti per classi di recupero. Ciò non rende possibile valutare quanta parte dell'attività di controllo svolta risulti effettivamente proficua e produttiva di maggior gettito e quanta, viceversa, si traduca in impiego improduttivo di attività operativa. Di notevole rilievo finanziario, sebbene di minore complessità operativa, sono i controlli automatizzati ed i controlli formali o documentali.

Con riguardo ai primi (art. 36-bis del d.P.R. n. 600 del 1973 e art. 54-bis del d.P.R. n. 633), il numero delle comunicazioni di irregolarità emesse è in lieve flessione

rispetto al 2012, ma risultano dimezzate le connesse iscrizioni a ruolo, il cui ammontare passa dal 36 per cento del 2012, al 16 per cento nel 2013 rispetto al numero complessivo delle comunicazioni dell'anno. Solo un terzo delle comunicazioni emesse risulta incassato, mentre il 12 per cento è stato annullato in autotutela. 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 perpetuarsi degli errori commessi in buona fede.

In rilevante aumento nel 2013 il numero di comunicazioni di irregolarità non ancora pagate e non ancora iscritte a ruolo che costituiscono il 45 per cento circa delle comunicazioni emesse al netto di quelle annullate in autotutela e di quelle già iscritte a ruolo.

Tavola 8

L'ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELL'AGENZIA DELLE ENTRATE
CONTROLLI AUTOMATIZZATI

Entrate da "liquidazione automatizzata" (art. 36bis e 54bis)	2010	2011	2012	2013
Comunicazioni di irregolarità emesse*	7.671.727	8.402.587	6.732.704	6.705.827
di cui:				
Incassate**	3.908.157	3.938.785	3.074.714	2.122.695
Annullate in autotutela**	1.002.273	1.137.082	860.135	779.002
Iscritte a ruolo**	2.761.296	3.014.417	2.428.216	1.077.309

Fonte: Agenzia delle Entrate

*La differenza tra il totale delle comunicazioni emesse e la somma tra comunicazioni incassate, annullate in autotutela e iscritte a ruolo è dovuta a comunicazioni in pagamento o in corso di verifica ai fini dell'eventuale formazione dei ruoli.

**Dato rilevato al 24 febbraio 2014

Relativamente ai controlli formali, nel 2013, si è registrata una diminuzione del loro numero, che si è attestato complessivamente su 1,21 milioni (pari al -5 per cento rispetto al 2012). Circa 800mila sono stati i controlli documentali *ex art. 36ter* del d.P.R. n. 600 del 1973 (con una riduzione del 6 per cento rispetto al 2012). Questo dato è comprensivo dei controlli centralizzati (c.d. Comunicazioni Esiti Centralizzate - CEC) e cioè comunicazioni contenenti richieste di pagamento prodotte automaticamente a seguito di incroci tra gli archivi dell'Anagrafe Tributaria effettuati sulla base di specifici criteri selettivi.

Si sono ridotti anche i controlli svolti su campione unico pari a 318mila (-3,6 per cento rispetto al 2012).

Tavola 9

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

	2010	2011	2012	2013
TOTALE	1.237.937	1.321.870	1.279.767	1.211.151
Controllo formale <i>ex art. 36ter</i> d.P.R. 600/73	905.556	1.005.381	949.238	892.614
Campione unico	332.381	316.489	330.529	318.537

Fonte: dati dell'Agenzia delle Entrate

Il numero delle comunicazioni degli esiti dei controlli documentali emessi²¹ nel triennio 2010-2012, relative ai periodi di imposta 2008-2010, ha subito un calo, passando da 780mila del 2008 a 555mila comunicazioni del 2010, delle quali il 64 per cento ha dato luogo almeno al primo versamento diretto.

L'Agenzia delle Entrate ha riferito che l'adozione di criteri selettivi più puntuali negli ultimi anni ha comportato sia una diminuzione delle dichiarazioni segnalate (circa il 2 per cento tra il periodo di imposta 2009 e 2010), sia una diminuzione delle comunicazioni degli esiti cui ha fatto seguito un effettivo incasso. Già dal raffronto dei dati relativi agli anni di imposta 2008 e 2009, omogenei ai fini della valutazione sui risultati perché per entrambi si è conclusa la lavorazione delle dichiarazioni, emergono tali diminuzioni strettamente collegate all'adozione dei nuovi criteri selettivi che tengono altresì conto dell'incrocio di più elementi informativi.

Il controllo formale ha assorbito nel 2013 risorse umane per 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 complessivamente impiegate, generando un risultato finanziario non di grande rilievo finanziario.

Per quanto attiene all'attività istruttoria esterna (tra i quali i controlli mirati e le verifiche fiscali), l'esame dei dati mostra nel 2013 un lieve calo (-0,2 per cento) delle attività di controllo esterno, che passano da 54.424 nel 2012 a 54.281 nel 2013; maggiore la riduzione del numero di verifiche e controlli mirati nei confronti di soggetti di grandi dimensioni (-5,5 per cento rispetto al 2012, già in flessione nel 2012). Anche le verifiche e controlli mirati nei confronti di altri soggetti (n. 9.344) sono in diminuzione del 2 per cento circa, rispetto al 2012 (n. 9.511). 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 2013, sia pur lievemente, passando da 44.531 nel 2012, a 44.576 (+0,1 per cento).

Tavola 10

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

	2010	2011	2012	2013
<i>Verifiche e controlli mirati nei confronti di soggetti di grandi dimensioni</i>	501	435	382	361
<i>Verifiche e controlli mirati nei confronti di altri soggetti</i>	9.058	9.488	9.511	9.344
<i>Accessi brevi*</i>	46.365	44.388	44.531	44.576
<i>di cui:</i>				
<i>Accessi brevi per il controllo dei dati da studi di settore</i>	41.577	36.980	36.456	33.606

Fonte: Agenzia delle Entrate

*Accessi per il controllo dei dati dichiarati ai fini dell'applicazione degli Studi di settore e per l'analisi del rischio delle partite IVA

Infine, la tavola successiva, espone i dati relativi agli accertamenti sintetici IRPEF effettuati per il periodo 2008-2009, con i connessi risultati finanziari. L'accertamento sintetico del reddito complessivo delle persone fisiche è effettuato ai sensi dell'articolo 38, commi 4-7, d.P.R. n. 600 del 1973²².

²¹ Dato Agenzia Entrate al febbraio 2014.

²² Il Garante della privacy, nel parere reso in data 21 novembre 2013, ha escluso che il trattamento in esame sia fondato unicamente sul "trattamento automatizzato" di dati personali.