

Può essere utile riassumere i dati relativi alla MIA totale e a quella definiti per adesione o acquiescenza in un'unica tabella, anche allo scopo di effettuare un confronto con il 2008.

Tabella n. 28
MIA e MID per adesione e acquiescenza

	2008	2009	Var. %
MIA complessiva	20.319	26.662	31%
MIA oggetto di adesione e acquiescenza	2.959	3.139	6%
<i>MIA oggetto di adesione</i>	2.665	2.801	5%
<i>MIA oggetto di acquiescenza</i>	294	338	15%
MIA oggetto di adesione e acquiescenza sul totale MIA	15%	12%	-19%
<i>MIA oggetto di adesione sul totale MIA</i>	13%	11%	-20%
<i>MIA oggetto di acquiescenza sul totale MIA</i>	1%	1%	-12%
Maggiore imposta definita in seguito ad adesione o acquiescenza	1.524	2.031	33%
<i>di cui</i>			
<i>Maggiore imposta definita in seguito ad adesione</i>	1.230	1.693	38%
Indice di definizione	46%	60%	31%
Maggiore imposta definita per adesione sulla MIA totale	7%	6%	-14%

Fonte: Elaborazioni Dipartimento Finanze su dati dell'Agenzia delle Entrate
Valori assoluti espressi in milioni di euro

Al fine di considerare la correttezza e la solidità della pretesa tributaria connessa all'attività di controllo è utile valutare i risultati dell'attività di contenzioso. Nel corso del 2009 sono stati presentati 192.866 ricorsi in Commissione Tributaria Provinciale, con un aumento rispetto al 2008 pari al 29%⁶¹. I ricorsi presentati in Commissione Tributaria Regionale sono stati 43.329, con un aumento rispetto al 2008 pari al 5%⁶².

Per ciò che concerne i ricorsi decisi in CTP, nel 2009 sono state depositate 156.520 sentenze, compresi i ricorsi dichiarati inammissibili. Riguardo agli esiti di tali decisioni, nel 37,6% (58.831) dei casi l'esito della sentenza è stato totalmente favorevole⁶³ all'Ufficio, nel 33,8% (52.810) dei casi invece l'esito è stato favorevole al contribuente, mentre nell'11% (17.287) l'esito è stato parzialmente favorevole all'Ufficio. Infine l'estinzione del processo prima del giudizio è intervenuta nel 17,6% dei casi (27.592). Tali percentuali appaiono sostanzialmente in linea con quelli relativi al 2008.

⁶¹ Nel 2008 i ricorsi presentati in CTP erano stati 149.153.

⁶² Nel 2008 i ricorsi presentati in CTR erano stati 41.193.

⁶³ Sono inclusi negli esiti favorevoli anche i ricorsi dichiarati inammissibili.

Passando ad esaminare invece gli esiti dei ricorsi in CTR, nel 2009 sono state depositate 39.118 sentenze. Riguardo agli esiti di tali decisioni nel 39,3% dei casi (15.369) l'esito della sentenza è stato totalmente favorevole all'Ufficio, nel 45% dei casi (17.611) invece l'esito è stato favorevole al contribuente, mentre nel 10,6% dei casi (4.158) l'esito è stato parzialmente favorevole all'Ufficio. Infine l'estinzione del processo prima del giudizio è intervenuta nel 5,1% dei casi (1.980). Tali percentuali appaiono sostanzialmente in linea con quelli relativi al 2008.

Tabella n. 29
Esito dei ricorsi presentati in CTP e CTR

Esito	CTP		CTR	
	2008	2009	2008	2009
Favorevole Ufficio	37,7%	37,6%	40,3%	39,3%
Favorevole contribuente	31,5%	33,8%	43,5%	45%
Parzialmente favorevole	9,9%	11%	10,2%	10,6%
Estinzione del processo	20,8%	17,6%	5,9%	1,9%

Fonte: Elaborazioni Dipartimento Finanze su dati dell'Agenzia delle Entrate

I ricorsi possono anche essere evidenziati secondo la suddivisione per fasce di reddito riportata nella tabella seguente. Per quanto riguarda i ricorsi presentati in CTP, più del 50% dei ricorsi presentati nel 2009 sono compresi nella fascia 0 – 10.000 euro, dato che appare in linea con il valore relativo al 2008. Complessivamente la MIA oggetto di contenzioso nel 2009 è stata pari a circa 10 miliardi di euro.

Nel secondo grado di giudizio si registra in trend simile a quello registrato in CTP, in quanto il 42% circa dei ricorsi presentati nel 2009 sono compresi nella fascia 0 – 10.000 euro, dato che appare in linea, anche in questo caso, con il valore relativo al 2008. Complessivamente la MIA oggetto di contenzioso nel 2009 è stata superiore a 3 miliardi di euro.

Tabella n. 30**Numero di ricorsi presentati in CTP e in CTR suddivisi per fasce di valore economico**

Fasce di valore economico	CTP				CTR			
	2008		2009		2008		2009	
	Ricorsi presentati	% sul totale						
0 – 10.000	91.559	58	105.667	55	19.602	45	18.443	43
10.000 – 51.646	40.535	25	50.729	26	12.647	29	13.058	30
51.646 – 100.000	9.735	6	13.212	7	3.399	8	3.713	9
100.000 – 250.000	8.496	5	11.441	6	3.350	8	3.591	8
Oltre 250.000	8.864	6	11.817	6	4.122	10	4.524	10
totale	149.153	100	192.866	100	41.193	100	43.329	100
MIA oggetto di contenzioso*	7.497.025		10.118.152		4.298.971		3.804.337	

Fonte Elaborazioni Dipartimento Finanze su dati dell'Agenzia delle Entrate

*Valori espressi in milioni di euro

In relazione agli esiti delle controversie in CTP derivanti esclusivamente da attività di accertamento, dall'esame dei dati a livello nazionale emerge che su un totale di 66.778 pronunce depositate nel 2009, 23.188 provvedimenti, pari al 34,7%, hanno avuto un esito favorevole all'Agenzia, 22.054 provvedimenti (33,0%) hanno avuto un esito sfavorevole e 10.971 (16,4%) presentano un esito parzialmente favorevole. Completano l'analisi le pronunce di estinzione che sono state 10.565 (pari al 15,9%). Nel secondo grado di giudizio, su un totale di 18.557 provvedimenti depositati, le pronunce favorevoli all'Agenzia sono state 7.154 (38,6%), quelle sfavorevoli 8.005 (43,1%), mentre le parzialmente favorevoli ammontano a 2.605 (14,0%). In ultimo, 793 decisioni si riferiscono alle estinzioni del giudizio (4,3%). Relativamente agli esiti delle controversie in CTP derivanti da attività di accertamento con maggiore imposta accertata in contestazione superiore o uguale a € 100.000, il totale delle pronunce adottate nel 2009 ammonta a 6.234. Di queste, 2.323 (pari al 37,3%) presentano un esito favorevole all'Agenzia, 2.006 (32,2%) un esito sfavorevole e 1.311 (21,0%) un esito parzialmente favorevole. Completano la statistica le pronunce di estinzione che sono 594 (9,5%).

Nel secondo grado di giudizio, su un totale di 2.748 provvedimenti depositati, le pronunce favorevoli all'Agenzia sono state 958 (34,9%), quelle sfavorevoli 1.187 (43,2%), mentre le parzialmente favorevoli e quelle di estinzione ammontano, rispettivamente, a 544 (19,8%) e a 59 (2,1%).

L'attività di contrasto all'evasione svolta dalla Guardia di finanza

L'attività di contrasto all'evasione fiscale rappresenta l'obiettivo strategico prioritario della Guardia di Finanza. L'attività di prevenzione e repressione nei confronti dei fenomeni evasivi si basa sull'azione di intelligence e di controllo economico del territorio al fine di ricercare e scoraggiare ogni condotta illecita sotto l'aspetto economico e finanziario.

I controlli e le verifiche⁶⁴ effettuati dalla Guardia di Finanza fra il 2008 ed il 2009 hanno condotto a risultati molto positivi, superiori alla media dei risultati ottenuti nell'ultimo decennio, migliorando il dato del 2008 che già costituiva il risultato migliore del decennio.

Sono state effettuate 108.459 tra verifiche e controlli nei confronti di società ed imprese selezionate in base ad appositi indici di rischiosità; 747.161 controlli per scontrini fiscali e documenti di trasporto di beni viaggianti; 33.402 controlli nei confronti di particolari soggetti sulla base di appositi indici della elevata capacità contributiva.

Le verifiche ed i controlli eseguiti hanno determinato l'individuazione di elementi di reddito sfuggiti a tassazione per 33,6 miliardi di euro, IVA dovuta e non versata per 6 miliardi di euro e rilievi in materia IRAP per 22,7 miliardi di euro.

Tabella n. 31
Risultati dell'attività della Guardia di finanza

	Media 1999/2008	2008	2009
Basi imponibili II. DD.	18,8	30	34
IVA dovuta e non versata	3,1	5	6
Rilievi IRAP	12,4	21	23

*Fonte: Elaborazioni Dipartimento Finanze su dati della Guardia di Finanza
(Periodo gennaio - novembre - valori espressi in miliardi di euro)*

L'azione di contrasto all'economia sommersa, condotta dalla Guardia di Finanza nel 2009, ha condotto alla individuazione di 7.513 evasori totali⁶⁵ che avevano occultato redditi imponibili per complessivi 13,7 miliardi di euro. Di questi 1.706 soggetti, che erano titolari di attività d'impresa e di lavoro autonomo, hanno evaso oltre 77 mila euro di imposte sui redditi ed IVA.

⁶⁴ I dati di seguito riportati sull'attività della Guardia di Finanza sono tratti dal Rapporto Annuale della GdF e si riferiscono al periodo gennaio - novembre.

⁶⁵ Nel 2008 l'intervento della Guardia di Finanza aveva consentito di individuare circa 6.400 evasori totali.

Tabella n. 32
Economia sommersa

	2008	2009	var. %
Evasori totali	7.135	7.513	5,3
di cui responsabili di reati	1.324	1.706	28,9
Maggiori basi imponibili ai fini delle II.DD.*	9.09	13.07	38,3

Fonte: Elaborazioni Dipartimento Finanze su dati della Guardia di finanza

*Valori espressi in miliardi di euro

(Periodo gennaio - novembre)

I settori economici più incisi dalla presenza di evasori totali sono risultati essere: il commercio all'ingrosso, con 2.004 casi, l'edilizia, con 1.736 casi, il settore immobiliare, con 891 casi, e le attività manifatturiere, con 748 casi.

Sempre nell'ambito di attività di contrasto al lavoro sommerso, sono stati scoperti 6.452 datori di lavoro che impiegavano 31.664 lavoratori irregolari.

Sul versante della lotta alle frodi ed ai fenomeni evasivi, nel cui ambito rientrano anche i reati che comportano la denuncia all'Autorità Giudiziaria⁶⁶, è stato registrato un aumento della capacità operativa con un numero di indagini e verifiche pari a 2.727 (in aumento del 23% rispetto al 2008)⁶⁷. Il numero di soggetti coinvolti in questo genere di frodi risulta in aumento (6.099 soggetti con un incremento del 31% sul 2008) e l'IVA l'evasa a causa di emissione ed utilizzo fatture per operazioni inesistenti ammonta a circa 2,7 miliardi di euro.

L'azione di contrasto all'evasione internazionale ha portato alla scoperta di redditi sottratti a tassazione attraverso esterovestizione della residenza di persone fisiche e società, triangolazioni con paesi off-shore ed omesse dichiarazioni di capitali all'estero, per circa 5,8 miliardi di euro (il 10% in più rispetto al 2008).

L'attività di contrasto all'evasione svolta dall'Agenzia delle Dogane

Il volume complessivo dei controlli⁶⁸ effettuati nel 2009 dall'Agenzia delle Dogane risulta pari a 2.033.428, con un incremento del 15,6 % anche rispetto a quanto conseguito nell'anno precedente (nel 2008 era stato raggiunto un volume di controlli 1.759.083).

⁶⁶ Il numero di indagati è stato pari a 11.489, con un incremento del 33% rispetto all'anno precedente, mentre sono stati eseguiti 134 arresti (il 20% in più rispetto al 2008).

⁶⁷ Si tratta essenzialmente delle attività di repressione alle c.d. "frodi carosello", poste in essere mediante l'emissione e l'utilizzo di fatture per operazioni inesistenti e l'interposizione di imprese "cartiere" (c.d. missing trader).

⁶⁸ S'intendono tutte le tipologie di controllo tributario nel settore dogane ed accise.

Le verifiche tecnico amministrative in materia di accise registrate nel 2009 sono state 34.793 con un decremento dell'11% rispetto all'anno precedente (nel 2008 erano state effettuate 39.107 verifiche). La valutazione in termini qualitativi della complessiva strategia attuata dalla struttura può evincersi dalla lettura combinata dei Maggiori Diritti Accertati (MDA) e Maggiori Diritti Riscossi (MDR) conseguiti nel corso del 2009.

I maggiori diritti accertati (MDA) a seguito dei controlli e delle verifiche sono risultati pari a 1.185 milioni di euro con un incremento di circa 7 milioni di euro rispetto all'anno precedente (i MDA nel 2008 sono risultato pari a 1.178 milioni)⁶⁹.

I maggiori diritti riscossi (MDR) nel 2009 sono stati pari, nel complesso, a circa 334 milioni con un decremento del 4,78% rispetto al 2008 (anno in cui erano stati circa 350 milioni di euro).

Di questi i maggiori diritti riscossi in materia di accise ammontano a circa 43 milioni di euro con un incremento del 13% rispetto al 2008.

Tabella n. 33
Attività dell'Agenzia delle Dogane

	2008	2009	Var. %
Verifiche e controlli tributari	1.759.083	2.033.428	15,6
Maggiori Diritti Accertati *	1.178	1.185	0,6
MD riscossi *	350	334	-4,6
	<i>di cui</i>		
<i>accise*</i>	38	43	13,2

Fonte: Elaborazione Dipartimento Finanze su dati dell'Agenzia delle Dogane

*Valori espressi in milioni di euro

Nel 2009 si evidenzia, nel complesso, un decremento del numero di controlli di circa il 28,30% rispetto al dato del 2008. Fra i maggiori decrementi si segnalano quelli rilevati alle “verifiche ordinarie” (77%) e alle “revisioni di accertamento con accesso” (35 %), mentre le verifiche IVA intra e plafond segnano un calo rispettivamente pari al 14,06% e 7,37%. Le revisioni di accertamento (sia con accesso che d'ufficio) registrano un decremento complessivo pari al 27% (passando da 370.052 a 270.316). L'unico incremento si registra nei controlli AEO⁷⁰ passati da 43 a 217.

⁶⁹ Per il 2009 in particolare, si segnala che il volume di Maggiori Diritti Accertati relativo alla definizione dei processi verbali di constatazione in materia di IVA intracomunitaria e plafond (che ha riguardato circa 700 adesioni), è risultato pari a circa 7 milioni di euro.

⁷⁰ Controlli su operatore economico autorizzato (AEO), utente che aderisce a programma di certificazione, definito in ambito comunitario, che consente agli interessati il conseguimento di rilevanti agevolazioni, tra le quali il minor onere

Tabella n. 34
Distribuzione dei controlli per tipologia di verifica

Tipologia di controlli	2008	2009	Var. %
Verifiche IVA Intracomunitaria	9.135	7.851	-14,06
Verifiche Plafond	1.356	1.256	-7,37
Revisioni d'accertamento con accesso	4.386	2.851	-35
Verifiche ordinarie	27.553	6.259	-77,28
Revisioni d'accertamento in ufficio	365.666	267.465	-26,86
Controlli FEOGA	92	70	-23,91
Controlli AEO	43	217	504,65
Controlli su soggetti già certificati	45	23	-48,89
Verifiche tecnico amministrative in materia di accise	39.107	34.793	-11,03
Totale controlli	447.383	320.785	-28,3

Fonte: Elaborazioni Dipartimento Finanze su dati dell' Agenzia delle Dogane

La riduzione del numero di verifiche intracomunitarie (-14%) rispetto a quelle effettuate nel 2008 è dovuta, principalmente, al continuo affinamento delle tecniche di analisi dei rischi che ha determinato una migliore selezione della platea dei soggetti con conseguente diminuzione del numero totale delle verifiche intracomunitarie effettuate: la validità di tale scelta strategica trova conferma nell'aumento della remuneratività media delle verifiche stesse (passate dai circa 141 mila euro del 2008 ai circa 147 mila euro del 2009).

Tale riduzione costituisce anche il riflesso del cambiamento di strategia necessario per fronteggiare gli effetti della crisi internazionale. Infatti, la crisi economica internazionale ha prodotto una forte riduzione del traffico commerciale comunitario e internazionale (superiore al 20%). Per quanto riguarda il commercio estero, in particolare, tra il 2008 e il 2009 si sono rilevate le seguenti variazioni: Per le Importazioni : -18,6% nelle quantità e -28,7% nel valore; Per le Esportazioni : -15,2% nella quantità e -17,7% nel valore. Per quanto concerne il volume degli scambi intracomunitari il valore delle cessioni è diminuito del 23,1% e quello degli acquisti si è ridotto del 18,9%.

Tali dinamiche macroeconomiche hanno indirettamente influito sull'azione di controllo come si rileva dai dati elaborati dall'Agenzia sull'incidenza dei controlli sui flussi in ingresso ed in uscita dagli spazi doganali che scende a 4,3% nel 2009 rispetto a 7,2% del 2008 per le operazioni export e al 14,7% rispetto al 16,3% per le operazioni di importazione.

conseguente ad una attività di accesso meno stringente presso la sede operativa, qualora vengano soddisfatti i requisiti richiesti dalla normativa di riferimento.

Nel contempo, la validità dei sistemi di analisi di rischio in uso e l'efficacia delle forme di cooperazione attuate in ambito interno ed esterno, hanno permesso all'Agenzia di conseguire risultati rilevanti lungo la dimensione qualitativa dell'attività: la "remuneratività media delle verifiche IVA" (Intra e Plafond), ottenuta come rapporto tra maggiori diritti accertati e verifiche positive, si attesta intorno a € 147.000 (+16% rispetto al consuntivo 2008).

L'esigenza di stimolare una ripresa del potenziale produttivo, salvaguardando al contempo gli interessi erariali e i principi alla base del sistema concorrenziale ha indotto l'Agenzia ad una strategia dei controlli che in termini di volume registra un ridimensionamento rispetto a quanto registrato nell'anno precedente, ma che in termini di efficacia conferma la validità delle scelte adottate dalla struttura, frutto di continue ottimizzazioni dei criteri di selezione delle operazioni e/o dei soggetti a maggiore rischio.

A fronte della riduzione del numero di controlli e verifiche, va registrato il concomitante aumento nei tassi di positività dei controlli stessi e della remuneratività media delle verifiche IVA (che è arrivata a circa 147.000 euro, dai 126.000 del 2008).

Il **tasso di positività** medio è aumentato maggiormente per le verifiche tecnico amministrative (dal 34% del 2008 al 40,3% del 2009) e per le verifiche doganali con accesso (la cui positività è salita al 41,9% dal 35,4% del 2008), mentre per quanto riguarda i controlli in ambito IVA la positività si è attestata al 42,1% per le verifiche intra (dal 41,7% del 2008) e al 58,3% per quelle plafond (dal 56,3% del 2008).

Tabella n. 35

Positività delle verifiche doganali

Tasso di positività delle verifiche	2008	2009
Tecnico amministrative	34%	40,3%
Doganali con accesso	35,4%	41,9%
Verifiche INTRA	41,7%	42,1%
Verifiche PLAFOND	56,3%	58,3%

Fonte: Elaborazioni Dipartimento Finanze su dati dell'Agenzia delle Dogane

Il risultato monetario conseguito è conseguenza dell'effetto combinato di diverse tipologie di controllo: verifiche Intra, verifiche plafond, verifiche accise e altri controlli con accesso. In particolare, l'esame analitico della redditività delle verifiche intra e plafond (indicata dai maggiori diritti accertati medi) evidenzia andamenti e livelli di efficacia media differenti per le due diverse tipologie di verifica.

Tabella n. 36
Maggiori diritti accertati medi in ambito IVA

Tipologia	MDA medi		
	2008	2009	Var. %
Verifiche Intra	148	166	12,2
Verifiche Plafond	105	61	-41,9

Fonte: Elaborazioni Dipartimento Finanze su dati dell'Agenzia delle Dogane

Per potenziare e rendere più proficue le attività di controllo volte a contrastare le violazioni tributarie sono state adottate molteplici iniziative.

Sotto il profilo organizzativo, si segnala l'attività svolta dal "Team permanente di qualità dei controlli" che ha fornito alle strutture regionali indicazioni circa l'adozione delle misure organizzative necessarie ad adeguare ed innalzare la qualità e l'efficacia degli interventi adottati. A tal fine, sono state diramate direttive affinché i servizi di controllo degli Uffici doganali garantissero il costante mantenimento delle caratteristiche di dinamicità e di funzionalità in connessione con l'evolversi dei flussi commerciali e con i cambiamenti provocati da fattori esterni (normativi, economici, ecc).

Particolare attenzione è stata prestata al fenomeno della sottofatturazione all'importazione⁷¹. Durante l'anno 2009, in tema di sottofatturazione, sono stati effettuati 9.776 controlli dei quali circa il 36% ha evidenziato irregolarità (+33% rispetto all'anno precedente). I relativi maggiori diritti accertati sono stati pari a 22 milioni di euro, mentre le sanzioni comminate sono state pari 16 milioni di euro.

A seguito della puntuale attività di controllo dell'Agenzia, si è registrato un innalzamento del livello di *compliance* comprovato dall'aumento dei valori dichiarati all'importazione in taluni settori merceologici (specialmente i tessili), nei quali era stata accertata una forte sottofatturazione. Il risultato conseguito è da ricondurre sostanzialmente agli effetti positivi delle specifiche attività di

⁷¹ In applicazione dell'art. 35, comma 35, del D.L. n. 223/2006, convertito in Legge n. 248/2006 e dell'art. 181 bis del Reg. C.E. 2454/1993. Merita di essere evidenziato che la problematica della sottofatturazione è oggetto di una specifica attività di analisi da parte dell'Agenzia delle Dogane già da alcuni anni. In particolare, nel corso del 2009 l'Agenzia ha effettuato un costante monitoraggio dei flussi di merce provenienti da Paesi dell'estremo oriente ed in particolare di origine cinese, soffermando l'attenzione su alcuni settori merceologici di particolare interesse (tessili, scarpe, giocattoli, borse, biciclette). E' proseguita l'attività di analisi dei dati riguardanti le importazioni di apparecchiature elettriche e di abbigliamento di origine cinese, incrociandone i risultati con i dati degli scambi intracomunitari, evidenziando l'importanza di analisi concernenti "il valore medio di sdoganamento" e di "cessione-acquisto comunitario" per l'individuazione dei soggetti giuridici che operano, nei diversi ambiti, al di sotto della linea mediana dei valori imponibili.

controllo effettuate con riferimento alle dichiarazioni doganali dell'ultimo triennio⁷².

Nell'ambito delle attività finalizzate al potenziamento dell'azione di contrasto all'evasione tributaria nel settore delle accise, l'Agenzia delle Dogane ha attuato una sistematica azione di monitoraggio dei flussi e dei volumi di traffico di competenza, attraverso un elevato presidio del territorio nonché mediante mirate azioni di controllo⁷³.

Nel 2009, per le accise è stato registrato un tasso di positività medio delle verifiche del 40,3%. Tenuto conto della rilevanza, sotto il profilo fiscale, delle agevolazioni previste per gli autotrasportatori, il settore ha formato oggetto di specifico monitoraggio: il tasso percentuale dei controlli effettuati su soggetti destinatari dei rimborsi è stato del 71,6%. Nello specifico settore è stata avviata un'indagine conoscitiva, in cooperazione con l'Agenzia delle Entrate, per esaminare gli aspetti della fruizione dei crediti utilizzati in compensazione, ai sensi del D.P.R. 277/2000 e dell'art.1 comma 53 della l. 544/2007.

Nell'ambito dello scambio di informazioni tra Agenzie Fiscali e Guardia di Finanza⁷⁴, l'Agenzia delle Dogane (d'intesa con la Guardia di Finanza) ha coordinato l'inserimento dei dati contenuti nei Modelli Unificati di Verifica della Guardia di Finanza (MUV) nella banca dati SUV (Scheda Unica di Verifica) dell'Agenzia delle Dogane. Tale attività, relativa alle verifiche con accesso, ha avuto lo scopo di fornire ai funzionari doganali tutte le informazioni relative alle verifiche fiscali a cui è stato sottoposto un determinato operatore economico, evitando in tal modo il reiterarsi di una stessa tipologia di verifica e l'accesso contemporaneo dei due organi di controllo presso uno stesso operatore.

⁷² Attraverso l'analisi e la comparazione dei dati relativi a tali operazioni e di ulteriori elementi di studio acquisiti, si è pervenuti all'individuazione di una griglia costituita da tre fasce di valori: alti, medi e bassi. All'interno della fascia dei valori bassi, è stata individuata la linea dei valori prossimi alla somma del costo delle materie prime sui mercati internazionali, delle spese di trasporto, assicurazione e nolo. L'elaborazione dei dati acquisiti ha consentito, inoltre, di individuare gli uffici doganali destinatari dei flussi merceologici più a rischio ed i soggetti sensibili. Sono stati predisposti pertanto profili di rischio, nel circuito doganale di controllo, che hanno consentito di sottoporre a controllo tutte quelle dichiarazioni in cui venivano indicati valori della merce al di sotto dei valori minimi, comparati con importazioni effettuate nello stesso periodo per le stesse merci. I controlli sono stati peraltro indirizzati a verificare ed acquisire, presso le sedi aziendali, i magazzini, i depositari delle scritture contabili dei soggetti per i quali sussistano maggiori sospetti di frode e l'eventuale contabilità e documentazione "parallela" (la fattura o la nota "doppia", con i valori più alti di quelli utilizzati per la dichiarazione del valore imponibile ed utilizzata per il pagamento della fornitura). Tale attività di contrasto è stata oggetto di incontri anche a livello europeo: di particolare valenza sono state le missioni a Bruxelles per illustrare all'OLAF le analisi condotte dall'Agenzia su dati dell'import di circa 10 settori merceologici ritenuti a rischio prioritario di contrabbando attuato con sottofatturazione dei valori.

⁷³ In generale, si è proceduto a verificare i requisiti sostanziali connessi all'esercizio delle attività nello specifico settore individuando, in via preliminare, le principali aree di rischio che hanno riguardato: agevolazioni, esenzioni e rimborsi di accise; gas naturale; impianti di teleriscaldamento alimentati da impianti di cogenerazione; denaturazione degli oli minerali senza vigilanza fiscale; aziende esercenti gruppi elettrogeni, ad uso continuo o di soccorso non denunciati; soggetti assegnatari di contingenti di biocarburanti agevolati, in particolare di biodiesel; dichiarazioni annuali di consumo del metano e dell'energia elettrica.

⁷⁴ Per effetto delle disposizioni di cui ai commi 5 e 6 dell'art. 83 della Legge n. 133/2008 - che hanno previsto l'incremento della capacità operativa della Guardia di Finanza, dell'Agenzia delle Entrate e dell'Agenzia delle Dogane.

Nell'ambito di tale attività di collaborazione l' Agenzia delle dogane ha fornito il proprio contributo nei seguenti settori: sottofatturazione, *missing trader* e plafond IVA, elaborando profili di rischio soggettivi ed individuando specifici strumenti metodologici⁷⁵.

La sinergia tra le varie componenti istituzionali nazionali preposte a prevenire e contrastare le frodi in materia di IVA si è realizzata anche attraverso l'analisi dei rischi congiunta e mediante l'esercizio di competenze "a catena" in ragione delle specifiche conoscenze operative dei diversi protagonisti delle "filiera ispettive".

I risultati ottenuti⁷⁶ hanno evidenziato la validità delle selezioni effettuate nell'ambito della "cabina di regia", nonché la proficuità sotto il profilo metodologico del controllo condiviso che rimarca la necessità di proseguire, anche per il 2010, l'attività di contrasto alle frodi IVA con questo tipo di approccio in quanto si è constatata una pericolosa diffusione dei meccanismi fraudolenti legati all'utilizzo delle società "filtro" o delle società "cartiere" e la omissione di fondamentali adempimenti fiscali e tributari da parte dei contribuenti sottoposti a controllo. Sono state rilevate anche violazioni di natura penale di cui è stata debitamente informata l'Autorità Giudiziaria.

Anche nel settore delle accise è stata avviata con l'Agenzia delle Entrate un'attività finalizzata al potenziamento dei controlli sulle agevolazioni riguardanti il settore dell'autotrasporto e dei taxi. Principali obiettivi dell'iniziativa sono la predisposizione di un protocollo standard per lo scambio di informazioni e l'implementazione di una banca dati e di procedure informatiche condivise.

L'Agenzia delle Dogane, sempre nell'ottica del miglioramento della performance nell'attività di prevenzione e contrasto, ha posto specifica attenzione anche alla gestione del contenzioso tributario, garantendo la sostenibilità della pretesa tributaria in sede giurisdizionale ed assicurando la puntuale partecipazione alle udienze e la sistematica costituzione in giudizio. L'impegno dell'Agenzia, finalizzato sia al miglioramento di tutte le attività connesse agli atti di accertamento e di contestazione che al potenziamento della capacità defensionale, ha dato ottimi risultati riconducibili anche alle attività di indirizzo e di coordinamento svolta dalla competente Struttura centrale. Si è, infatti, provveduto a diramare le sentenze emesse dalle diverse Commissioni Tributarie Provinciali e Regionali nonché dalla Corte Suprema di Cassazione, sottolineandone i principi enunciati in modo da favorire il raggiungimento di un'apprezzabile uniformità nella gestione del contenzioso ed

⁷⁵ In tale contesto si è proceduto all'analisi ed alla selezione di centinaia di soggetti sospettati di coinvolgimento nel reato di contrabbando attuato mediante sottofatturazione dei valori, nelle frodi in materia di IVA intracomunitaria e nella violazione delle norme concernenti il plafond. Si è proceduto, altresì, allo scambio di informazioni per la definizione di strategie operative comuni con l'Agenzia delle Entrate e la Guardia di Finanza.

⁷⁶ La relativa attività di verifica ha prodotto risultati significativi in termini di maggiore IVA accertata pari a circa 2,4 milioni di euro, soprattutto se si considera il ridotto numero di soggetti da verificare assegnati all' Agenzia delle Dogane.

individuando, al contempo, gli elementi di strategia processuale di maggiore interesse rivelatisi, in molti casi, vincenti per l'Amministrazione.

In termini operativi, nel 2009 si è registrato un grado di soccombenza nelle sentenze passate in giudicato pari al:

- 15,42% per i giudizi innanzi alle Commissioni Tributarie Provinciali;
- 27,13% per i giudizi innanzi alle Commissioni Tributarie Regionali.

Si rileva un miglioramento rispetto al dato del 2008, quando il tasso di soccombenza delle sentenze passate in giudicato dinanzi alle Commissioni Tributarie Provinciali, era stato del 16,84% e per i giudizi innanzi alle Commissioni Tributarie Regionali del 37,3%.

Conclusioni

Nel 2009 l'azione di contrasto è proseguita con immutato impegno, il numero complessivo dei controlli sostanziali è aumentato del 10% circa. A fronte di questi controlli è stato registrato un incremento della maggior imposta accertata del 31% rispetto all'anno precedente, segno di una migliore qualità e proficuità degli stessi.

A seguito dell'attività di controllo, le entrate complessive (erariali e non erariali) recuperate ammontano a 9,1 miliardi di euro con un incremento del 32% rispetto all'anno precedente⁷⁷. Le entrate erariali sono state di circa 7 miliardi. L'incremento registrato è stato di circa 1 miliardo nell'ultimo anno. Le sole entrate tributarie, al netto di sanzioni ed interessi, hanno superato i 5 miliardi di euro, con un aumento di circa il 24% rispetto al 2008.⁷⁸

Anche i controlli e le verifiche effettuati dalla Guardia di Finanza hanno prodotto ottimi risultati, superiori alla media dei risultati ottenuti nell'ultimo decennio. L'azione di contrasto all'economia sommersa, condotta dalla Guardia di Finanza nel 2009, ha condotto alla individuazione di più di 7 mila evasori totali. I settori economici più incisi dalla presenza di evasori totali sono risultati essere: il commercio all'ingrosso, l'edilizia, il settore immobiliare.

Si sta puntando ad un miglioramento della capacità dissuasiva, oltre che repressiva, dei controlli, attraverso una strategia che permetta di individuare le situazioni a più elevato rischio di evasione e di elusione.

Un sistema di controlli efficace, infatti, non può prescindere da uno sviluppo della cultura dell'adempimento spontaneo che induca la gran parte dei contribuenti al consapevole adempimento degli obblighi tributari (*tax compliance*). Tale sistema deve coniugare il momento del controllo e della verifica con quello della semplificazione e della riduzione dei costi di adempimento. In un'ottica di ampliamento delle conoscenze sul fenomeno evasivo e sugli effetti degli strumenti di deterrenza ed anche per verificare le ricadute dell'attività di controllo sulla *tax compliance*, il Dipartimento delle Finanze, d'intesa con l'Agenzia delle Entrate, ha avviato un'analisi finalizzata a valutare il presumibile impatto che le attività di controllo possono avere sulla propensione all'adempimento spontaneo degli obblighi fiscali da parte dei contribuenti.

⁷⁷ Buona parte dell'incremento è dovuto al forte aumento registrato dalle entrate derivanti dai *versamenti diretti* (+54%), con incassi pari a 5,6 miliardi di euro.

⁷⁸ Questa variazione positiva è dovuta in gran parte all'utilizzo degli istituti deflativi del contenzioso. Gli istituti deflativi del contenzioso sono l'omessa impugnazione e l'accertamento con adesione (con i quali sono stati incassati più di 2 miliardi di euro, in crescita del 53% rispetto al 2008) e la conciliazione giudiziale.

L'impegno del Governo nell'azione di contrasto ai fenomeni evasivi, pertanto, prosegue con crescente intensità con l'obiettivo di consolidare nel tempo il recupero di evasione e indurre l'emersione spontanea di base imponibile sommersa, in modo da rendere possibili interventi di riequilibrio e razionalizzazione del prelievo volti alla riduzione della pressione fiscale.

APPENDICE

Appendice 1

Legge 28 Gennaio 2009, n. 2

"Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 29 novembre 2008, n. 185, recante misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale"

Legge 2/2009	Provvedimenti	2009	2010	2011
Art. 27, c. 1-4	<i>Modifiche al decreto legislativo 19 giugno 1997, n. 218 - adesione all'invito al contraddittorio</i>	145,8	145,8	145,8
Art. 27, c. 1-bis	<i>Definizione agevolata inviti al contraddittorio</i>	0,0	0,0	0,0
Art. 27, c. 5-8	<i>Misure di impulso dell'utilizzo di strumenti per la tutela dei crediti tributari</i>	225,0	225,0	225,0
Art. 27, c. 9-15	<i>Rapporto tra il fisco e le imprese di grandissima dimensione</i>	120,0	732,0	566,0
Art. 27, c. 16-21	<i>Modalità di recupero dei crediti inesistenti utilizzati in compensazione e sanzioni applicabili</i>	110,0	165,0	220,0
Art. 28	<i>Escussione delle garanzie prestate a favore della p.a.</i>	750,0	150,0	100,0
Art. 30, c. 1-3-bis	<i>Controlli sui circoli privati, organizzazioni di volontariato e pro-loco</i>	150,0	150,0	300,0
Art. 32, c. 1-2	<i>Aggi</i>	0,0	0,0	0,0
Art. 32, c. 3	<i>Non riscosso per riscosso</i>	0,0	0,0	0,0
soppresso	<i>Maggiori oneri di riscossione (Equitalia)</i>	0,0	0,0	0,0
Art. 32, c. 5-6	<i>Riscossione dei crediti in materia fiscale e contributiva</i>	0,0	0,0	0,0
Art. 32, c. 7	<i>Norme potenziamento recupero somme condono</i>	300,0	300,0	300,0
	TOTALE	1.800,8	1.867,8	1.856,8

Fonte: Elaborazioni Dipartimento Finanze su dati interni
Valori espressi in milioni di euro

Legge 9 Aprile 2009, n. 33

"Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 10 Febbraio 2009, n. 5, recante misure urgenti a sostegno dei settori industriali in crisi nonché disposizioni in materia di produzione lattiera e rateizzazione del debito nel settore lattiero - caseario"

Legge 33/2009	Provvedimenti	2009	2010	2011
Art. 7	<i>Controlli fiscali</i>	10,0	100,0	200,0
Art. 7 quater, c. 4-5	<i>Disposizioni antielusive su proventi derivanti da contratti finanziari</i>	200,0	200,0	200,0
	TOTALE	210,0	300,0	400,0

Fonte: Elaborazioni Dipartimento Finanze su dati interni
Valori espressi in milioni di euro