

Si presenta, in netta riduzione l'attività di controllo basata sull'accertamento sintetico, sugli studi di settore e sulle indagini finanziarie, fenomeno quest'ultimo che conferma il progressivo indebolimento dell'attività di controllo fiscale, anche alla luce dell'enorme potenziale informativo assicurato dall'anagrafe dei rapporti finanziari.

Anch'esso marginale e disomogeneo sul piano territoriale l'apporto dei Comuni all'attività di accertamento svolta dall'Agenzia delle entrate.

Anomala anche nel 2016, come già rilevato nella precedente Relazione, la frequenza degli accertamenti che si sono definiti per inerzia del contribuente<sup>1</sup>, pari al 34 per cento dei controlli eseguiti (nel 2015 l'incidenza era stata pari al 33,8 per cento) e al 38,2 per cento in termini di entità finanziaria (nel 2015 era stata pari al 44,6 per cento). La gran parte degli accertamenti definiti per inerzia riguarda le imprese di minori dimensioni (43.677 su 104.162 accertamenti complessivamente eseguiti nei confronti di tali imprese, pari al 41,9 per cento, con un valore di 3.798 milioni su 6.730 milioni). Sul totale degli accertamenti complessivamente eseguiti nei confronti di tutte le tipologie di soggetti, quelli definiti per inerzia relativi alle imprese minori costituiscono quasi il 22 per cento. Significativi appaiono i dati relativi alle società di capitali: 13.909 accertamenti definiti per inerzia su 43.704 accertamenti complessivamente eseguiti su tale tipologia di contribuenti (31,8 per cento), con una entità finanziaria di 4.087 milioni su un totale di 11.414 milioni accertati complessivamente (35,8 per cento). Anche nel caso delle società "grandi contribuenti" si sono rilevati accertamenti definiti per inerzia (39 controlli per un importo complessivo di 489,6 milioni, pari a un importo medio di 12,6 milioni).

Quanto al ravvedimento operoso, relativa risulta essere l'efficacia delle comunicazioni inviate in rapporto agli introiti conseguiti (403.755 comunicazioni complessive e 128,6 milioni di introiti a titolo di ravvedimento indotto). Va, peraltro, tenuto presente che questo strumento dovrebbe in prospettiva ridimensionarsi al crescere delle informazioni e dei dati considerati in sede di precompilazione delle dichiarazioni.

In diminuzione il numero delle comunicazioni di irregolarità emesse nel 2016 a seguito delle procedure di liquidazione automatizzata delle imposte emergenti dalle dichiarazioni dei redditi e dell'IVA, passato da 6,6 milioni di comunicazioni a 5,9 milioni (-10,3 per cento), mentre aumenta l'introito complessivo derivante da tale attività, che raggiunge gli 8.013 milioni, con un incremento di 1.121 milioni rispetto al 2015 (+16,3 per cento).

Ciò conferma il rilievo che ha assunto il fenomeno del mancato versamento delle imposte dichiarate (IVA, ritenute, imposte proprie), divenuto ormai una inconsueta forma di finanziamento delle attività economiche e, in non pochi casi, una modalità di arricchimento illecito.

Quanto all'attività di riscossione tramite ruoli, va evidenziato un incremento degli incassi da ruoli (+6,2 per cento), il cui livello (8,7 miliardi) risulta prossimo alla *performance* registrata all'inizio del decennio.

Ai positivi risultati registrati in termini di riscossioni si contrappone, nel 2016, una rilevante flessione sul versante dei carichi lordi conferiti all'agente della riscossione (diminuiti di oltre 11,8 miliardi, corrispondenti a una riduzione di tredici punti percentuali) determinata dalla riduzione dei ruoli emessi dall'Agenzia delle entrate nell'anno (-17,4 per cento), ruoli che costituiscono il 75 per cento circa del totale dei carichi lordi emessi nell'esercizio.

Quanto alle rateazioni in essere presso Equitalia, esse a fine 2016 ammontano a 42,3 miliardi con un incremento di 3,8 miliardi rispetto alla situazione a fine 2015 (+10 per cento), mentre le rateazioni revocate alla stessa data ammontano a 69,4 miliardi, con un incremento di 15 miliardi (+27,6 per cento).

L'attività svolta dall'Agenzia delle dogane si caratterizza nel 2016 per una contenuta diminuzione del numero complessivo dei controlli, che passano da 1,44 milioni nel 2015 a 1,41 milioni circa, (-1,4 per cento) alla quale si correla un sensibile decremento dei risultati finanziari

<sup>1</sup> Cioè senza ricorrere alle modalità di definizione agevolata (acquiescenza, adesione, definizione del verbale) e senza accedere al contenzioso tributario.

conseguiti rispetto all'esercizio precedente, passati da 2,23 miliardi nel 2015 a 1,71 miliardi circa (-23 per cento).

In merito all'attività di controllo fiscale svolta dalla Guardia di Finanza, emerge nel 2016 un aumento delle "verifiche e controlli", che passano da 85.373 del 2015 a 94.016 (+10 per cento), e dei "controlli strumentali", che passano da 514.308 nel 2015 a 525.567 (+2 per cento). In termini quantitativi ne deriva complessivamente una relativa stabilità, nel corso dell'ultimo quinquennio, del volume di produzione realizzato dal Corpo per il contrasto dell'evasione fiscale.

Dai dati emerge, tuttavia, nel 2016 una diminuzione, rispetto all'anno precedente, della proficuità potenziale delle "verifiche e controlli" nel settore dell'imposizione diretta, che costituiscono l'attività finanziariamente più rilevante. Dai maggiori componenti rilevati nel 2015, pari a 61,1 miliardi, si è scesi a 55,7 miliardi (-8,9 per cento). La flessione nel settore dell'imposizione diretta risulta parzialmente compensata dall'incremento degli esiti finanziari in materia di IVA (+531,2 milioni) e dal sensibile incremento dei rilievi in materia di ritenute (+104,4 per cento rispetto al 2015), per un importo di oltre 1,3 miliardi.

Si deve ritenere che la diminuzione complessiva degli esiti finanziari registrata nel 2016 si sia riflessa, in parte, già negli introiti da accertamento consuntivati dall'attività dell'Agenzia delle entrate nell'anno.

Quanto al ricorso alle indagini finanziarie da parte del Corpo, esso appare limitato e in decremento rispetto all'anno precedente, anche se nel 2016 si è registrato un incremento degli imponibili determinati.

I pur limitati dati che è stato possibile acquisire relativamente ai procedimenti penali tributari mettono in luce, dopo le modifiche recate alla disciplina contenuta nel d.lgs. n. 74 del 2000 dai decreti legislativi n. 128 del 5 agosto 2015 e n. 156 del 24 settembre 2015, una notevole riduzione delle notizie di reato segnalate alle procure penali già dagli ultimi mesi del 2015 e, in misura ancora maggiore, nel corso del 2016.

Quanto all'andamento dell'IVA va evidenziato come anche nel 2016 si sia confermato il *trend* in crescita avviato a partire dal 2014. Il gettito si è assestato ad oltre 124 miliardi (+5,2 miliardi in termini assoluti, +4,3 in termini percentuali). L'aumento è interamente riconducibile alla componente relativa agli scambi interni (+5,9 miliardi), trainata dai versamenti da *split payment* e dal meccanismo del *reverse charge*, mentre l'IVA sulle importazioni diminuisce di poco meno di un miliardo: diminuzione determinata, come era avvenuto nel 2015, dal mercato degli olii minerali e in particolare dalla diminuzione del prezzo del greggio.

Sul versante dei crediti portati in compensazione (dei debiti tributari e contributivi), essi hanno superato i 50 miliardi complessivi, con una crescita di oltre il 6 per cento rispetto al 2015. Tale crescita risulta determinata principalmente dalle maggiori compensazioni registrate per IRPEF (+1,8 miliardi), per IVA (+1,3 miliardi) e per Recupero del *bonus* di 80 euro erogato dai sostituti d'imposta (+0,6 miliardi).

In flessione la dinamica dei rimborsi erogati dall'Amministrazione, che complessivamente diminuiscono rispetto al 2015 di 1,6 miliardi. Tale risultato deriva da un incremento di quasi 2 miliardi nei rimborsi erogati ai fini IVA e da una flessione di oltre 3,5 miliardi nei rimborsi erogati ai fini dell'imposizione sul reddito.

Oggetto di una specifica analisi sono state le diverse iniziative adottate per la promozione della *tax compliance* e il miglioramento dei servizi ai contribuenti, tra le quali l'invio di comunicazioni ai contribuenti, realizzata grazie ad un più tempestivo incrocio dei dati che confluiscono in Anagrafe tributaria e l'adozione della fatturazione elettronica e della comunicazione telematica dei dati delle fatture IVA, in attuazione delle disposizioni contenute nell'articolo 1, commi 634 e 635, della legge n. 190 del 2014, nonché di quelle recate dal d.lgs. n. 127 del 2015 e dal DL n. 193 del 2016.

Il rilievo che ha avuto la collaborazione volontaria (c.d. *voluntary disclosure*) nel corso del 2016 sul gettito complessivo e sull'attività dell'Amministrazione ne ha suggerito un approfondimento nella terza parte.

Specifici elementi conoscitivi sono stati pure acquisiti in ordine all'azione svolta per il contrasto dei fenomeni di evasione internazionale realizzati attraverso la costituzione in Italia di

stabili organizzazioni occulte, l'utilizzo strumentale di articolati schermi giuridici, la fittizia domiciliazione in paesi a bassa fiscalità di persone fisiche e società, l'irregolare applicazione della disciplina sui prezzi di trasferimento e le implicazioni fiscali della c.d. *sharing economy*, nonché la gestione di nuovi strumenti quali il *patent box* e la *cooperative compliance*.

Le analisi svolte sull'andamento del contenzioso tributario confermano la diminuzione dei nuovi ricorsi, sia per gli effetti deflattivi prodotti dalla mediazione-reclamo, sia per i più ridotti volumi di produzione di atti realizzati negli ultimi anni.

Particolari approfondimenti meriterebbe la distribuzione dei ricorsi presentati presso le Commissioni tributarie provinciali, considerato che soltanto il 48,2 per cento degli atti impugnati ha la natura di atto di accertamento, mentre il 39,4 per cento si ricollega ad atti di liquidazione delle imposte, per lo più dovuti a procedure automatizzate, o ad atti attinenti alle procedure di riscossione (cartelle di pagamento, ecc.).

Anche nel 2016 le entrate da giochi hanno fatto registrare un incremento considerevole (+24 per cento), superando i 10 miliardi e confermando l'andamento positivo dell'anno precedente. La "raccolta lorda" si è attestata intorno ai 95,9 miliardi, in crescita (+9 per cento) rispetto al 2015.

L'incremento delle entrate registrato nel 2016 è spiegato in particolare dall'accresciuta rilevanza della tassazione sul gioco degli apparecchi da divertimento (AWP e VLT, comunemente indicati come *slot machine*), alla quale si deve più della metà del gettito complessivo (5,8 miliardi); oltre 3,5 miliardi derivano dai giochi numerici e dalle lotterie.

Nel 2016 il gettito delle accise sui prodotti petroliferi, che rappresenta circa il 12 per cento del totale delle imposte indirette e il 6 per cento del totale delle imposte, è stato di poco superiore ai 25 miliardi, mantenendosi pressoché stabile rispetto all'anno precedente (-7 milioni).

I consumi totali, che nell'ultimo biennio, dopo una costante e significativa riduzione, avevano manifestato una leggera crescita, si sono assestati sui livelli del 2014, con una lieve diminuzione rispetto all'anno precedente (-1 per cento), in seguito a una flessione, seppur contenuta, nel consumo sia di benzina che di gasolio.

Nel confronto europeo, l'Italia si conferma come uno dei paesi con la più elevata incidenza della componente fiscale sul prezzo dei prodotti petroliferi a fronte di un prezzo industriale della benzina senza piombo e del gasolio auto sostanzialmente in linea con la media europea.

## **1. La gestione delle entrate dello Stato nel 2016**

### **1.1. Gli andamenti generali**

Con oltre 581 miliardi (+2,1 per cento), le entrate finali accertate nel 2016 continuano la crescita già ripresa nel 2015 dopo la breve flessione registrata nel 2014.

Dall'analisi per titoli emerge il ruolo determinante delle entrate tributarie (pari all'87,5 per cento delle entrate finali e +1,6 per cento rispetto al 2015). Si registra una forte crescita delle imposte indirette che risultano pari a 207.459 milioni (+3,7 per cento), tra le quali si evidenzia la variazione del gettito IVA (+3.927 milioni) dovuta in parte all'effetto dello *split payment* (pari a 3.751 milioni). Contribuisce, inoltre, alla crescita totale degli incassi la voce relativa al gioco del lotto e alle lotterie che passano da 11.479 nel 2015 a 13.843 milioni nel 2016 (pari al +20,6 per cento). Di contro risultano in lieve flessione, sempre in termini di incassi, rispetto al 2015, le entrate derivanti da imposte dirette (-267 milioni, pari allo 0,1 per cento); tale riduzione è determinata da una flessione dell'IRPEF che passa da 182.532 nel 2015 a 181.753 milioni nel 2016, (-779 milioni, corrispondente a -0,4 per cento), e dalla tassazione sostitutiva che passa da 11.149 nel 2015 a 9.035 milioni nel 2016 (pari a -19 per cento). L'analisi per titoli rivela il ruolo determinante delle entrate tributarie (+2,4 per cento), tra le quali conserva particolare rilievo l'IRPEF (pari a 189,9 miliardi accertati, +1,2 per cento rispetto all'anno precedente), e dall'IVA (143,8 miliardi accertati, +3,4 per cento rispetto al 2015).

Anche il Titolo II "Entrate extra-tributarie" registra una crescita in termini di accertato (+6,1 per cento, +19,7 per cento nell'ultimo quinquennio).

Infine, il Titolo III “Alienazione ed ammortamento di beni patrimoniali e riscossione di crediti” segna una diminuzione dell’accertato rispetto al 2015 (-56,4 per cento), in controtendenza rispetto agli ultimi due anni e riportandosi poco al di sopra dei livelli del 2013.

TAVOLA 1.1

## LE ENTRATE FINALI

	<i>(in milioni)</i>				
	2012	2013	2014	2015	2016
Previsioni Iniziali Competenza	528.530	548.641	545.411	544.156	567.417
Previsioni Definitive Competenza	536.786	548.855	557.936	559.157	571.605
Previsioni Iniziali Cassa	478.998	495.679	491.037	495.703	519.114
Previsioni Definitive Cassa	487.003	495.891	503.561	510.641	523.362
Accertato	545.791	553.992	550.187	569.566	581.315
Riscosso Competenza	472.420	481.848	478.547	501.957	518.750
Da Riscuotere Competenza	73.371	72.144	71.640	67.608	62.565
Versamenti Competenza	448.069	458.517	453.622	474.213	490.681
Da Versare Competenza	24.351	23.331	24.925	27.744	28.069
Riscosso Residui (lordo da versare)	35.447	41.158	47.268	47.319	44.152
Da Riscuotere Residui	133.718	149.639	95.978	103.362	108.945
Versamenti Residui	23.610	25.148	30.684	37.773	31.493
Da Versare Residui	11.837	16.010	16.584	9.546	12.659
Riscosso Totale	507.867	523.006	525.815	549.276	562.902
Da Riscuotere Totale	207.089	221.783	167.618	170.970	171.510
Versamenti Totali	471.678	483.665	484.306	511.987	522.174
Da Versare Totale	36.188	39.341	41.509	37.289	40.728
Riscosso Residui (netto)	4.782	4.970	7.927	5.810	6.863
Riscossioni dell'anno	477.202	486.818	486.474	507.767	525.613
Δ Accertamenti (in %)	4,61	1,50	-0,69	3,52	2,06
Δ Riscossioni competenza (in %)	4,41	2,00	-0,69	4,89	3,35
Δ Versamenti competenza (in %)	3,42	2,33	-1,07	4,54	3,47

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

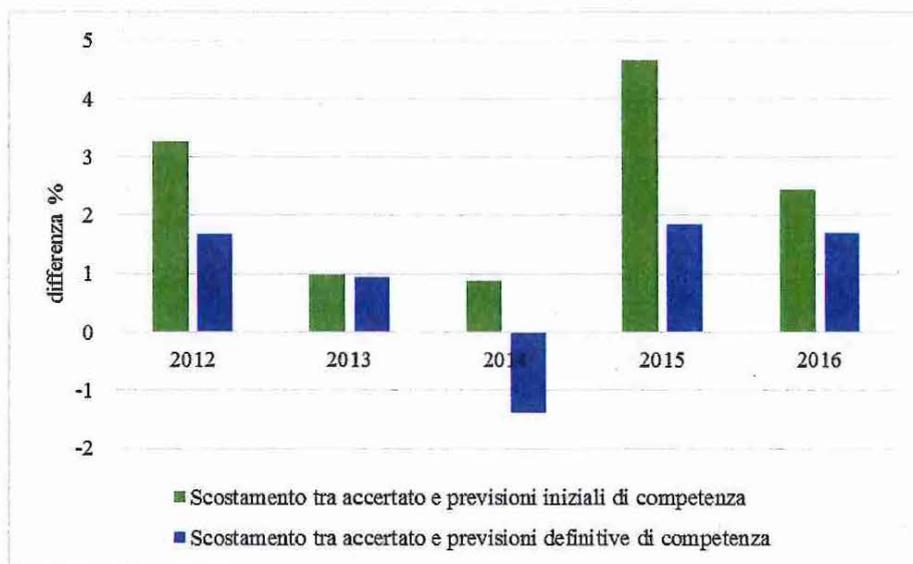
Va considerato che sull'accertato hanno influito le insussistenze che, fra il 2015 e il 2016, passano da 58 a 55 miliardi, dopo il dimezzamento segnato l'anno precedente. Un fenomeno, questo, che si è distribuito in misura pressoché equivalente fra le entrate extra-tributarie (-26,5 miliardi) e quelle tributarie (-28,6 miliardi).

In passato, la Corte ha avuto più volte modo di sottolineare gli scostamenti registrati fra accertamenti e previsioni definitive di entrata. Nel 2016 il fenomeno risulta accentuato, sia rispetto alle previsioni iniziali (+2,4 per cento, due volte il differenziale 2015), sia alle previsioni definitive, superate di circa 2 punti (Grafico 1.1). Tali risultati, segnalano il permanere di una difficoltà di previsione che si concretizza in una sottostima dell'evoluzione attesa delle poste di entrata; difficoltà che, anche per il 2016, sembra prevalentemente ricollegabile, da un lato, alle incertezze del quadro macroeconomico di riferimento e, dall'altro, alla quantificazione di provvedimenti la cui efficacia è condizionata dalle reazioni di comportamento dei contribuenti.

Il dato di sintesi sottintende esiti di dimensioni diverse per i tre titoli di bilancio. Da un lato, le entrate tributarie, leggermente sottostimate in sede previsiva (0,2 per cento) dopo che per anni hanno sofferto di fenomeni di sovrastima. Dall'altro le extra-tributarie, per le quali il grado di sottostima delle previsioni arriva nel 2016 quasi al 13 per cento.

GRAFICO I.1

## ENTRATE FINALI: LO SCOSTAMENTO FRA PREVISIONI E ACCERTAMENTI



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Dall'altro lato, il Titolo III è segnato da scostamenti accertamenti/previsioni di dimensioni notevoli e di segno opposto fra le previsioni iniziali e quelle definitive (sottostimate le previsioni iniziali pari a 3.174, e sovrastimate quelle definitive pari a 5.270 su accertamenti di 3.828 milioni).

Sul fronte della riscossione, il risultato del 2016 (poco meno di 563 miliardi), segnala una leggera crescita rispetto al 2015 (+2,5 per cento), a conferma di un *trend* che dal 2012 ha visto crescere il gettito del 10,8 per cento. Si tratta di un risultato riconducibile all'aumento delle riscossioni in conto competenza (+3,3 per cento), in parte frenato dalla sostanziale diminuzione delle riscossioni in conto residui (-6,7 per cento).

Come già evidenziato negli anni passati, la riscossione in conto residui richiama una osservazione già prospettata dalla Corte nelle precedenti Relazioni: la scarsa trasparenza di una rappresentazione di bilancio che non offre 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 comporta 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.

TAVOLA 1.2

## LA RISCOSSIONE TOTALE

(in milioni)

Entrate finali	2012	2013	2014	2015	2016	% 2016/2015	NI (2012:100)
Riscosso Competenza	472.420	481.848	478.547	501.957	518.750	3,3	110
<i>Titolo I</i>	428.244	426.806	422.760	442.890	456.532	3,1	107
<i>Titolo II</i>	36.287	51.688	50.362	50.316	58.462	16,2	161
<i>Titolo III</i>	7.889	3.354	5.425	8.751	3.757	-57,1	48
Riscosso Residui (lordo da versare)	35.447	41.158	47.268	47.319	44.152	-6,7	125
<i>Titolo I</i>	32.493	37.395	41.223	41.244	38.091	-7,6	117
<i>Titolo II</i>	2.945	3.759	6.030	6.065	6.054	-0,2	206
<i>Titolo III</i>	8	4	15	9	8	-17,9	99
Riscosso Residui (netto)	4.782	4.970	7.928	5.810	6.863	18,1	144
<i>Titolo I</i>	3.288	2.664	4.924	2.848	3.743	31,4	114
<i>Titolo II</i>	1.486	2.302	2.990	2.954	3.113	5,4	209
<i>Titolo III</i>	7	4	14	8	7	-12,5	100
Riscosso Totale	507.867	523.006	525.815	549.276	562.902	2,5	111
<i>Titolo I</i>	460.737	464.201	463.984	484.134	494.623	2,2	107
<i>Titolo II</i>	39.233	55.446	56.392	56.382	64.515	14,4	164
<i>Titolo III</i>	7.897	3.359	5.440	8.761	3.764	-57,0	48
Riscossioni dell'anno	477.202	486.817	486.474	507.767	525.613	3,5	110
<i>Titolo I</i>	431.532	429.469	427.684	445.738	460.275	3,3	107
<i>Titolo II</i>	37.773	53.989	53.351	53.270	61.574	15,6	163
<i>Titolo III</i>	7.896	3.359	5.439	8.759	3.764	-57,0	48

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

L'analisi della cassa evidenzia la crescita dei versamenti totali: pari al 2 per cento rispetto al 2015, ma del 10,7 per cento nel più ampio arco quinquennale (2012-2016). Se, però, si depura dell'importo dei rimborsi IVA e degli introiti connessi al *Fondo ammortamento titoli di Stato*, il versato totale passa da 522.174 a 497.219 con un incremento del 2,9 per cento rispetto al 2015.

Le entrate tributarie mettono in luce un aumento dei versamenti totali (+1,6 per cento), imputabile soprattutto a quelli in conto competenza (+3,2 per cento), mentre i versamenti in conto residui registrano una diminuzione (pari al -19,1 per cento).

Le entrate extra-tributarie rilevano un sostanziale aumento in termini di cassa (+15,3 per cento), relativo soprattutto ai versamenti in conto competenza (+16,7 per cento), mentre i versamenti in conto residui fanno registrare un lieve aumento pari allo 0,6 per cento. Di fatto, gli introiti del titolo dopo una stabilizzazione registrata negli ultimi tre anni, presentano un balzo nel 2016 dovuto all'incremento delle entrate spiegato dall'accresciuta rilevanza della tassazione sul gioco degli apparecchi da divertimento prevista dalla legge n. 208 del 2015 (legge di stabilità 2016).

### 1.2. Le entrate finali da accertamento e controllo

Le entrate da accertamento e controllo sono definite al netto degli introiti riferibili a forme di "condono" e comprendono gli importi delle sanzioni e degli interessi relativi, nella misura recata dagli specifici capitoli del Titolo II. Queste "correzioni" consentono di rendere omogenea la serie storica, escludendo il concorso di fattori contingenti e superando le diverse classificazioni intervenute nel tempo (fino a tutto il 1999 le entrate da sanzioni e interessi erano contabilizzate fra le entrate tributarie).

I risultati conseguiti (Tavola 1.3) offrono le seguenti indicazioni.

Gli accertamenti, pari a 64,5 miliardi, segnalano una flessione rispetto al 2015 (-2,5 per cento), confermando, in ogni caso, una linea di tendenza in cui l'attività di controllo svolge un ruolo non secondario nella dinamica del gettito.

TAVOLA 1.3

## LE ENTRATE DA ACCERTAMENTO E CONTROLLO

	<i>(in milioni)</i>				
	2012	2013	2014	2015	2016
Residui al 31/12	145.257	153.059	103.649	105.859	104.171
Residui iniziali	132.006	145.260	153.059	103.649	105.859
Previsioni Iniziali Competenza	53.795	54.524	54.506	50.993	52.002
Previsioni Definitive Competenza	53.080	54.495	54.111	50.673	53.284
Previsioni Iniziali Cassa	11.557	11.215	10.662	10.816	11.845
Previsioni Definitive Cassa	10.591	11.186	10.267	10.496	13.188
Accertato	66.432	65.346	66.907	66.178	64.549
Riscosso Competenza	8.261	8.716	9.401	9.809	13.215
Da Riscuotere Competenza	58.170	56.631	57.506	56.369	51.334
Versamenti Competenza	7.752	8.208	8.794	9.234	12.586
Da Versare Competenza	509	508	607	575	629
Riscosso Residui (lordo da versare)	3.857	3.705	3.960	4.357	4.687
Da Riscuotere Residui	85.933	95.261	44.777	48.118	51.414
Versamenti Residui	3.213	3.046	3.201	3.560	3.892
Da Versare Residui	644	659	759	797	795
Riscosso Totale	12.118	12.421	13.361	14.166	17.902
Da Riscuotere Totale	144.103	151.891	102.283	104.487	102.747
Versamenti Totali	10.965	11.254	11.995	12.794	16.478
Da Versare Totale	1.153	1.167	1.366	1.372	1.424

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Tale ruolo, d'altra parte, risulta più evidente alla luce delle entrate effettivamente affluite all'Erario: nel 2016, infatti, risultano aumentate sia le riscossioni di competenza, che si attestano a circa 13,2 miliardi, che i versamenti di competenza, pari a oltre 12,6 miliardi (rispettivamente +34,7 e +36,3 per cento). In entrambi i casi, si segnala la forte accelerazione (dell'ordine del 60 per cento) registrata nell'ultimo quinquennio.

L'indice di riscuotibilità di competenza (rapporto fra il riscosso di competenza e l'accertato) presenta un livello (prossimo al 20 per cento) che, anche se non elevato, segnala comunque un deciso miglioramento rispetto al 2015 (+15 per cento) e, soprattutto, rispetto al 2012 (+12 per cento).

La riscossione in conto residui evidenzia un'ulteriore accelerazione (+7,6 per cento), un esito che riflette sia una minore formazione dei residui sia, un processo di smaltimento accelerato dai sostenuti abbattimenti operati dall'Amministrazione.

La riscossione totale completa il quadro positivo: collocatasi a poco meno di 18 miliardi, con un aumento del 26,4 per cento, conferma la tendenza al rialzo manifestatasi già negli anni precedenti, portando a oltre 5 miliardi (+47,7 per cento) il volume degli introiti aggiuntivi conseguiti dall'inizio del quinquennio.

### 1.3. Le entrate ricorrenti e non ricorrenti

Nel 2016, le entrate di natura ricorrente rappresentano il 98 per cento delle entrate finali totali: un risultato riconducibile in larga parte alla componente entrate tributarie, nell'ambito della quale la quota delle entrate ricorrenti esprime la quasi totalità (98 per cento) del titolo (tavola 1.4).

Per contro, le entrate tributarie non ricorrenti che, nell'insieme, registrano un ridimensionamento rispetto al 2015 (-32,8 per cento), spiegano appena il 2 per cento delle entrate tributarie complessive.

Meno pronunciato è il divario che si rileva sul versante delle entrate extra-tributarie, in cui la quota di entrate non ricorrenti (il 14 per cento sul totale del Titolo) sconta l'imputazione di capitoli che, almeno in parte, riguardano proventi di natura non ricorrente.

Tali andamenti riflettono le modalità di classificazione adottate.

In proposito, va innanzitutto chiarito che il criterio seguito dalla Ragioneria generale dello Stato prevede l'imputazione alle entrate ricorrenti di tutti 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 dalla sua eventuale aleatorietà.

Allo stesso modo, occorre però anche sottolineare che in passato la stessa Ragioneria aveva adottato un diverso criterio di classificazione a proposito di una particolare tipologia di entrate: in sostanza, nel caso delle entrate eventuali e diverse, classificate fra le entrate ricorrenti, la ricorrenza è stata valutata in base alla continuità del gettito nel tempo, anche se derivante da singoli elementi, alcuni dei quali possono configurarsi come *una tantum*.

Queste scelte sono state oggetto di osservazioni da parte della Corte che, in occasione di specifiche indagini<sup>2</sup>, aveva avuto modo di osservare come la distinzione operata per ciò che attiene alla natura del gettito - ricorrente e non ricorrente - non consentisse di apprezzare compiutamente l'evoluzione della componente strutturale e di quella non strutturale.

TAVOLA 1.4

## ENTRATE RICORRENTI E NON RICORRENTI: RISCOSSIONI PER TITOLO DI ENTRATA

(in milioni)

Titolo	Entrate ricorrenti	Entrate non ricorrenti	Totale Titolo	Entrate ricorrenti/Totale	Entrate Non ricorrenti/Totale
I	486.999	7.624	494.623	98%	2%
II	55.358	9.157	64.515	86%	14%
III		3.764	3.764	0%	100%
<i>Entrate Finali</i>	<i>542.357</i>	<i>20.546</i>	<i>562.902</i>	<i>96%</i>	<i>4%</i>
IV	264.618		264.618	100%	0%
<b>Totale</b>	<b>806.975</b>	<b>20.546</b>	<b>827.521</b>	<b>98%</b>	<b>2%</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

A seguito delle osservazioni formulate dalla Corte, la Ragioneria ha provveduto, attraverso l'analisi delle quietanze di versamento, ad articolare, non solo il capitolo delle entrate eventuali e diverse di pertinenza del Dipartimento del tesoro (capitolo 2368), ma anche l'analogo capitolo di pertinenza del Dipartimento delle finanze (capitolo 2319). Pur dovendosi apprezzare lo sforzo compiuto, il contenuto degli articoli risulta ancora spesso indeterminato e richiede un'ulteriore, più analitica e più chiara articolazione. In proposito, giova rammentare che il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato già in passato ha convenuto che, in presenza della distinzione tra entrate "ricorrenti" e "non ricorrenti", l'aggregato "entrate eventuali e diverse" potrebbe rivelarsi fuorviante, essendo le "eventuali" di fatto solo "non ricorrenti", mentre le "diverse" possono rientrare in entrambe le partizioni.

<sup>2</sup> 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.

#### 1.4. Le entrate riassegnabili ed entrate eventuali e diverse

Nella configurazione del bilancio, le entrate riassegnabili e quelle eventuali e diverse sono accomunate dalla casualità e dall'imprevedibilità.

Le prime, come è noto, identificano risorse provenienti dalla prestazione di beni e servizi da parte dell'Amministrazione che, prive di specifica appostazione in sede di bilancio di previsione (dove risulta indicato "zero" o "per memoria"), acquistano evidenza contabile in corso d'anno ed offrono dimensione compiuta solo a consuntivo. È solo successivamente alla loro effettiva acquisizione in entrata, infatti, che si creano i presupposti per la riassegnazione su capitolo di spesa (mediante l'adozione di appositi decreti di variazione di bilancio del MEF): nel medesimo esercizio, se versate entro il 31 ottobre dell'esercizio finanziario in gestione; nell'esercizio successivo se invece sono versate nell'ultimo bimestre dell'anno.

Per il 2016, la Ragioneria ha rilevato riassegnazioni di entrata per un importo pari a oltre 9,6 miliardi, di cui 6,3 miliardi sono stati riassegnati alla spesa, mentre la quota più rilevante (3,3 miliardi) è stata destinata al rimborso prestiti (Tavola 1.5).

TAVOLA 1.5

#### ENTRATE RIASSEGNATE PER MINISTERI E DESTINAZIONI DI SPESA

*(in milioni)*

Amministrazione	Spese correnti	Spese in c/capitale	Rimborso spese passività finanziarie	Totale
Ministero dell'economia e delle finanze	521,4	435,3	3.340,1	4.296,8
Ministero dello sviluppo economico	259,6	511,9	-	771,5
Ministero del lavoro e delle politiche sociali	114,8	0,0	-	114,8
Ministero della giustizia	160,2	1,0	-	161,3
Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale	85,4	0,1	-	85,6
Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca	501,7	3,9	-	505,6
Ministero dell'interno	2.570,1	28,0	-	2.598,1
Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare	4,5	223,3	-	227,8
Ministero delle infrastrutture e dei trasporti	43,6	83,8	-	127,4
Ministero della difesa	536,8	3,3	-	540,1
Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali	32,8	6,8	-	39,6
Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo	71,5	26,5	-	98,0
Ministero della salute	49,6	0,0	-	49,7
<b>Totale generale</b>	<b>4.952,2</b>	<b>1.324,0</b>	<b>3.340,1</b>	<b>9.616,3</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

In ordine all'utilizzo delle risorse riassegnate, gli elementi forniti dalla RGS offrono le seguenti indicazioni:

- la quota maggiore è stata riassegnata al Ministero dell'economia e delle finanze (4,3 miliardi), seguito, con una quota pari a poco più di 2,6 miliardi, dal Ministero dell'interno e dal Ministero dello sviluppo economico (con 771 milioni). Sono marginali, invece, le risorse assegnate agli altri Ministeri;
- le riassegnazioni sono state destinate, soprattutto, al rimborso dei prestiti (78 per cento) e sono fortemente diminuite rispetto allo scorso anno (-62 per cento) soprattutto per effetto delle attribuzioni dirette previste dalla legge di bilancio per il triennio 2016-2018, per "favorire la

*piena operatività delle Amministrazioni già da inizio anno*<sup>3</sup>, e alle spese correnti (-12,9 per cento), mentre il finanziamento di spesa di parte capitale si è ridotto ad un sesto, passando da 1,6 a 1,3 miliardi rispetto ai livelli del 2015;

- fra le spese correnti, prevalgono le riassegnazioni per “redditi da lavoro dipendente” e per “trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche”. Fra le spese in conto capitale, invece, spicca (escludendo i rimborsi delle passività finanziarie che occupano l’80 per cento del totale delle riassegnazioni di parte capitale) la categoria “contributi agli investimenti alle imprese”, con un aumento superiore al 100 per cento rispetto al 2015.

Pur dando atto dei miglioramenti conseguiti, la Corte ha da tempo richiamato l’attenzione al fenomeno delle riassegnazioni di entrata segnalando talune aspetti.

Il primo attiene al prodursi di una vera e propria 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. Tale problematica come già rilevato, sembra in via di parziale soluzione.

Il secondo aspetto attiene alla consuetudine di prevedere l’utilizzo di entrate riassegnabili - per loro natura aleatorie - per coprire quote anche consistenti di spese indrognabili, oltre che certe nel loro ammontare quali, in particolare, il rimborso di passività finanziarie (3,3 miliardi nel 2016) e il pagamento dei relativi interessi (36,7 milioni). Si tratta di una scelta che, presumibilmente, trova spiegazione nella necessità di assicurare gli equilibri della finanza pubblica e che, d’altra parte, non ha riflessi sotto il profilo della copertura di spesa, se non per quanto attiene alla limitata efficacia temporale.

Il terzo riguarda la conoscibilità del fenomeno nel caso di entrate versate successivamente al 31 ottobre dell’esercizio finanziario precedente e riassegnate a capitoli di spesa dell’esercizio in gestione. In tali circostanze, infatti, 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.

Va richiamato, infine, un ulteriore aspetto connesso al potenziamento dei sistemi informativi a disposizione della RGS per migliorare la correlazione fra le entrate “riassegnabili” e quelle effettivamente “riassegnate”.

Va rilevato che l’esigenza di rendere di immediata percezione il legame fra entrate riassegnabili ed entrate riassegnate è affermata dalla stessa Amministrazione allorché dirama istruzioni per garantire il monitoraggio delle entrate [riassegnabili] oggetto di stabilizzazione<sup>4</sup>.

Nella tavola 1.6 si riportano le entrate provenienti dalla prestazione dei servizi pubblici delle Amministrazioni con le relative riassegnazioni alla spesa comunicate dalle stesse Amministrazioni.

<sup>3</sup> Come si sottolinea nella Circolare MEF-RGS n. 1 del 19 gennaio 2016.

<sup>4</sup> Nella citata Circolare n. 1 del 19 gennaio 2016, il MEF-Ragioneria generale dello Stato sottolinea che: “*al fine di assicurare un corretto ed efficace processo di monitoraggio dei versamenti effettivamente affluiti in entrata per le somme oggetto di stabilizzazione, deve essere garantita l’affluenza delle predette somme in appositi capitoli/articoli di entrata e la loro corrispondenza con capitoli/piani gestionali di spesa. È necessario, quindi, che le entrate riassegnabili siano versate sul corretto capitolo/articolo di entrata*”.

TAVOLA I.6

## ENTRATE PROVENIENTI DALLA PRESTAZIONE DI SERVIZI PUBBLICI E RIASSEGNAZIONI ALLA SPESA

(in milioni)

Amministrazione di Spesa	Versato derivante da servizi resi dall'Amministrazione			Entrate riassegnate ai capitoli di spesa	
	Versato 2016	Riassegnabile	Versato 2015, riassegnabile nel 2016, co. 2	Variazione a seguito di riassegnazione	di cui co. 2
Economia e finanze (Guardia di Finanza)	6,3	3,7	4,1	1,8	1,1
Sviluppo economico	21,7	21,1	19,9	17,6	5,1
Lavoro e politiche sociali	441,6	178,6	108,9	0,0	0,0
Giustizia	5,3	5,3	0,3	3,8	0,4
Affari esteri e della cooperazione Internazionale	1,5			210,0	
Istruzione, università e ricerca	880,9				
Interno	380,3	242,6	625,5	205,2	30,6
Ambiente, tutela del territorio e del mare	615,3		12,3		
Infrastrutture e trasporti	231,1	113,2	12,1	111,3	12,1
Difesa	624,0	527,0	90,3	547,5	65,4
Politiche agricole alimentari e forestali	20,1	20,1	5,8	16,7	4,8
Beni e attività culturali e turismo	44,7	40,2	5,0	45,2	5,0
Salute	98,0	30,8	3,6	21,1	1,0
<b>Totale</b>	<b>3.370,8</b>	<b>1.182,6</b>	<b>887,8</b>	<b>1.180,2</b>	<b>125,4</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati e informazioni delle Amministrazioni dello Stato

Le “entrate eventuali e diverse” identificano un ulteriore limite nell’articolazione del bilancio.

Come è 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, onde rendere più chiaramente individuabile la fonte di gettito, è prevista dall’art. 40, comma 2, lettera d), della legge di contabilità e finanza pubblica (legge 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, nel 2016 si è rilevato un aumento delle entrate eventuali e diverse: alla fine dell’anno, ne sono state accertate per 10,3 miliardi, (+73 per cento rispetto al 2015). Per il titolo II gli accertamenti sono stati pari a 9,1 miliardi (+88,4 per cento) e si sono registrate riscossioni di competenza per 9 miliardi. Si evidenzia, inoltre, una tendenza alla concentrazione nel MEF di tale tipologia di entrate (pari a 7,2 miliardi, ovvero il 70 per cento del totale delle entrate “eventuali e diverse”), con un livello triplicato rispetto all’anno precedente.

La Ragioneria ha evidenziato che tale denominazione riguarda entrate che non trovano un preciso finanziamento in altrettanti capitoli esistenti in bilancio. La realizzazione degli introiti in questione, pur apparendo di carattere occasionale, per alcune fattispecie può presentarsi in maniera ripetitiva, facendo assumere al fenomeno un carattere ricorrente. Diversamente, per le voci di entrata fissate 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*”.

### 1.5. Le entrate da sanzioni non tributarie

Le entrate da sanzioni non tributarie identificano gli esiti dell'attività amministrativa svolta per contrastare e reprimere le violazioni di legge in materia non tributaria. Si articolano nelle seguenti tipologie:

- 2.1.5.1: multe, ammende, sanzioni (al netto dei capitoli 3312 e 3313, riguardanti, rispettivamente, le sanzioni tributarie relative alle imposte dirette ed indirette);
- 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.

Questa classificazione raccoglie capitoli ed articoli che, fino al 2007, erano imputati a ben tredici unità previsionali di base. La prima tipologia esprime la quota più rilevante dell'aggregato (i quattro quinti), mentre la seconda vi concorre in misura marginale.

Il consuntivo 2016 evidenzia un accertato (27,6 miliardi) di gran lunga maggiore sia delle previsioni iniziali di competenza (17,9 miliardi) che delle previsioni definitive di competenza (18,1), mettendo in luce un'intensa attività di irrogazione delle sanzioni.

A tale sforzo, tuttavia, non corrispondono le riscossioni limitate a poco più di 2,5 miliardi. Conseguentemente è ripreso a crescere dopo la flessione registrata nel 2014, lo *stock* dei residui, nel complesso pari a 72,5 miliardi.

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.

### 1.6. La gestione dei residui e la loro classificazione per grado di esigibilità

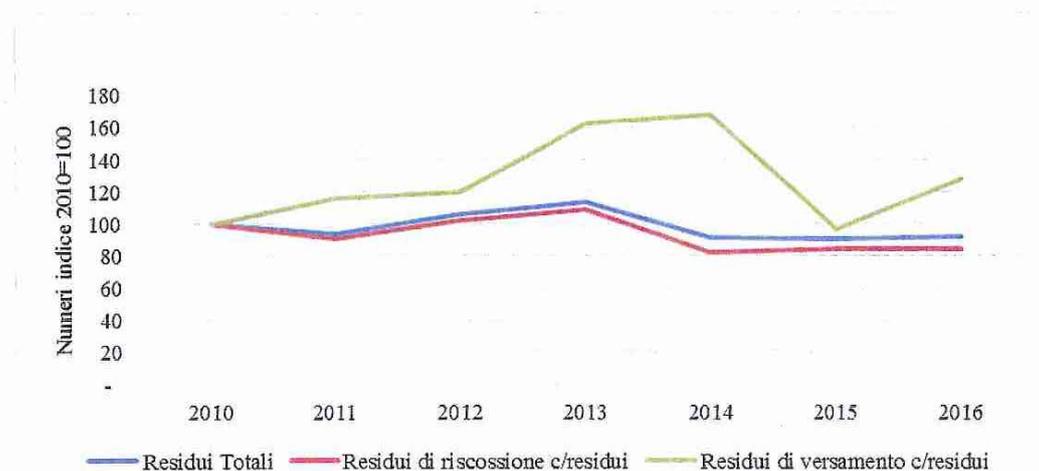
Rispetto al risultato in flessione del 2015, la massa complessiva dei residui attivi nel 2016 si è attestata a 212,2 miliardi (+1,9 per cento). All'incremento hanno concorso sia i residui da riscossione sia, in maggior misura, quelli da versamento.

La correlazione che lega i residui totali, residui da riscossione in conto residui e i residui da versamento in conto residui è ravvisabile nell'andamento del fenomeno dei residui attivi negli ultimi anni (grafico 1.2).

Il fenomeno, come è noto, si concentra in particolare sulle entrate da ruoli e da attività di accertamento, riconducibili alle funzioni di controllo svolte dall'Agenzia delle entrate, a cui compete anche la gestione.

GRAFICO 1.2

LA DINAMICA DEI RESIDUI



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Determinante rilievo assume la valutazione del grado di esigibilità dei residui ai fini della loro riscuotibilità. Da ciò 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 di tale operazione è annualmente esposto nell'Allegato 24 al Rendiconto, in cui la quantificazione dei residui al 31 dicembre è il risultato di un processo di successive rettifiche ed aggiustamenti, sulla scorta di presunzioni e di apprezzamenti prudenziali. Partendo dall'importo totale di residui rilevato alla fine del 2016 dalle contabilità finali delle Amministrazioni (850.648 milioni), si perviene a determinare l'importo da iscrivere nel Rendiconto in 212.238 milioni. Il procedimento seguito, illustrato dettagliatamente nel volume sull'attendibilità delle scritture contabili, consta di diversi passaggi che possono essere sintetizzati nei termini seguenti:

- rettifica in aumento, per 1.631 milioni, a seguito dell'applicazione della procedura di compensazione che automaticamente azzerava gli importi negativi;
- altre rettifiche minori ("SICR caricamento allegati 23 e 24") che hanno inciso sul da riscuotere per -34 milioni;
- 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;
- abbattimenti, crescenti negli anni<sup>5</sup>, richiesti dall'Agenzia delle entrate a titolo di riclassificazione dei resti da riscuotere per grado di esigibilità (riduzioni Allegato 24 al Rendiconto), che nel 2016 sono risultati pari a -583.030 milioni.

Per quanto riguarda le modalità di elaborazione dell'allegato 24 che, come si è anticipato, determina una riclassificazione dei resti da riscuotere per grado di esigibilità, la metodologia seguita dall'Agenzia delle entrate si basa su una valutazione delle partite creditorie cui viene applicata una percentuale di presunta "incassabilità" sulla base di una distinzione tra (Tavola 1.7):

- posizioni relative a soggetti sottoposti a procedure concorsuali e ditte fallite, per le quali il valore di rettifica, per stimata irrecuperabilità, è stato fissato pari al 97,2 per cento;
- soggetti deceduti o ditte cessate, per le quali il valore di presunto realizzo del credito è stato stimato in circa 1.887 milioni, ossia il 2,6 per cento del carico netto, con una percentuale di abbattimento del credito residuo dell'ordine del 97,4 per cento;
- nullatenenti e soggetti verso i quali sono state esperite, invano, azioni esecutive/cautelari, per le quali il valore di rettifica, per stimata irrecuperabilità, è stato fissato pari al 100 per cento;
- soggetti effettivamente solvibili (67.689 milioni di carico netto), per i quali il valore di presunto realizzo del credito relativo ai ruoli emessi a carico risulta essere pari a 8.437 milioni, con una percentuale di abbattimento pari al 82,6 per cento.

Nel complesso, dunque, il valore di presunto realizzo del credito relativo al carico affidato al 31 dicembre 2016 dall'Agenzia delle entrate si commisurerebbe a poco meno di 29 miliardi, pari al 4,7 per cento dello stesso carico, con una corrispondente quota di abbattimento pari al 95,3 per cento<sup>6</sup>.

La metodologia adottata dall'Agenzia ha notevolmente corretto quanto si verificava in passato, quando la svalutazione dei crediti raggiunse il suo minimo nel 2003 con la percentuale del 50 per cento, rendendo il dato attuale più prudente e certamente anche più corretto.

<sup>5</sup> Gli abbattimenti di resti da riscuotere, pari a -64.226 milioni nel 2003, erano cresciuti fino a -212.070 nel 2010, collocandosi nel 2014 a -483.135 milioni e nel 2015 a -534.196.

<sup>6</sup> Dato fornito dal Direttore dell'Agenzia delle entrate con nota n. 93862 del 12 maggio 2017.

TAVOLA I.7

RESIDUI DA RISCOSSIONE SUI RUOLI EMESSI DALL'AGENZIA DELLE ENTRATE:  
RIDUZIONI E INCASSI FUTURI

	Totale	Falliti	Deceduti o Ditte cessate	Altri soggetti			Rate a scadere su dilazioni non revocate
				Esecutiva/cautelare e solo cautelare	Anagrafe tributaria negativa	Posizioni solvibili	
<b>Totale complessivo carico ruoli affidato</b>	<b>852.568</b>	<b>151.701</b>	<b>90.495</b>	<b>383.610</b>	<b>101.061</b>	<b>125.701</b>	
(-) Sgravi per indebitato	185.522	18.753	16.983	74.050	17.725	58.011	
<b>Carico netto</b>	<b>667.047</b>	<b>132.948</b>	<b>73.512</b>	<b>309.560</b>	<b>83.336</b>	<b>67.689</b>	
(-) Riscosso	39.385	3.665	1.887	19.993	2.093	11.747	
<b>Residuo lordo</b>	<b>627.661</b>	<b>129.283</b>	<b>71.625</b>	<b>289.567</b>	<b>81.244</b>	<b>55.942</b>	
(-) Sospensioni	19.114	3.035	847	11.305	1.293	2.634	
(-) Rateazioni	15.141	59	206	9.647	550	4.679	
<b>RESIDUO NETTO</b>	<b>593.407</b>	<b>126.189</b>	<b>70.572</b>	<b>268.616</b>	<b>79.400</b>	<b>48.629</b>	<b>15.141</b>
<b>Incassi futuri stimati</b>	<b>28.875</b>	<b>3.483</b>	<b>1.814</b>	-	-	<b>8.437</b>	<b>15.141</b>
<i>in %</i>	<i>4,7</i>	<i>2,8</i>	<i>2,6</i>	-	-	<i>17,3</i>	<i>100,0</i>
<b>Riduzioni</b>	<b>564.532</b>	<b>122.706</b>	<b>68.758</b>	<b>268.616</b>	<b>79.400</b>	<b>40.192</b>	-
<i>in %</i>	<i>95,3</i>	<i>97,2</i>	<i>97,4</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>82,7</i>	-

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia delle entrate e RGS

**2. L'attività di accertamento e di controllo tributario****2.1. I controlli dell'Agenzia delle entrate**

Come per il passato, la valutazione dell'attività di controllo posta in essere dall'Agenzia delle entrate nel 2016 rende necessario tenere distinti i risultati conseguiti nell'ambito dell'attività di accertamento e controllo sostanziale, da quelli conseguiti a seguito dell'attività di liquidazione automatizzata delle dichiarazioni e degli atti, gestita sulla base di procedure informatiche centralizzate. La prima riflette, infatti, in modo specifico e diretto l'attività di contrasto all'evasione sostanziale svolta dagli uffici dell'Agenzia, anche con la collaborazione dalla Guardia di Finanza, mentre la seconda consegue in modo automatico al comportamento non corretto tenuto dai contribuenti in sede di quantificazione e versamento del tributo dovuto sulla base delle dichiarazioni fiscali e degli atti presentati.

Peraltro, l'analisi dell'attività di controllo e accertamento sostanziale svolta dall'Agenzia delle entrate nel 2016 implica una ulteriore peculiare discriminazione, essendo confluiti nel risultato complessivo rendicontato di 10.588 milioni anche gli introiti, pari a 4.113 milioni, conseguiti a seguito del controllo delle 129.565 istanze presentate nel 2015 ai fini della collaborazione volontaria per l'emersione delle illecite disponibilità possedute all'estero (c.d. *voluntary disclosure*)<sup>7</sup>, istanze che hanno dato luogo nel 2016 a 323.861 atti di accertamento/adesione. Tale specifica attività operativa, di carattere straordinario, si è

<sup>7</sup> La collaborazione volontaria (c.d. *voluntary disclosure*), sulla quale si rinvia al paragrafo 3.4, è uno strumento dichiarativo finalizzato a favorire la regolarizzazione delle disponibilità detenute all'estero che ha fatto leva sui più efficaci strumenti di contrasto del riciclaggio recentemente introdotti e sull'introduzione di scambi di informazioni automatici tra gli Stati per scopi fiscali. La procedura di collaborazione volontaria è stata prevista dall'art. 1 e 2 della legge 15 dicembre 2014, n. 186, ripercorrendo, con modalità diverse, alcune delle finalità in passato perseguite con l'esperienza degli *scudi fiscali* di cui al DL n. 350 del 2001 (*scudo fiscale uno*), al DL n. 12 del 2002 (*scudo fiscale bis*) e al DL n. 194 del 2009 (*scudo fiscale ter*).

Con l'art. 7 del DL n. 193 del 2016, convertito dalla legge n. 225 del 2016 è stata prevista una ulteriore opportunità di collaborazione volontaria (c.d. *voluntary disclosure bis*), che prevede modalità operative parzialmente diverse dalla precedente, per la quale il termine di presentazione delle relative istanze scadrà il 31 luglio 2017.

## LE ENTRATE DELLO STATO

caratterizzata per modalità esecutive molto diverse dalla tradizionale attività di controllo e accertamento pur avendo comportato, evidentemente, un elevato assorbimento di risorse operative per il trattamento delle istanze<sup>8</sup>.

Appare pertanto necessario, nel rappresentare i risultati finanziari ed operativi dell'attività di controllo sostanziale svolta nel corso del 2016, enucleare i dati che riguardano detta specifica attività per fornirne più avanti (paragrafo 3.4) una distinta valutazione sulla base dei pur limitati elementi informativi che è stato possibile acquisire.

Venendo quindi all'ordinaria attività di accertamento e controllo sostanziale i risultati finanziari del 2016 mettono in luce una flessione rispetto a quanto conseguito negli anni precedenti, essendo gli introiti diminuiti del 17,2 per cento rispetto al 2015 e del 20,3 per cento rispetto al 2014.

Meno rilevante risulta essere la flessione degli introiti da controlli documentali *ex art. 36-ter* del d.P.R. n. 600 del 1973, che si riducono rispetto all'anno precedente del 3,9 per cento. Va, peraltro, segnalato come in prospettiva la progressiva riduzione degli introiti derivanti da tale particolare tipologia dovrebbe accentuarsi, in coerenza con la progressiva entrata a regime della dichiarazione precompilata, considerato che i controlli da *36-ter* concernono essenzialmente detrazioni correlate ad oneri ormai diffusamente interessati alla precompilazione quali spese mediche, ecc.

TAVOLA 2.1

ATTIVITÀ DI ACCERTAMENTO E DI CONTROLLO SOSTANZIALE  
(INTROITI)

	<i>(in milioni)</i>				
	2012	2013	2014	2015	2016*
Entrate da "controlli documentali" (art. 36-ter)	418	386	368	356	342
Entrate da "controlli sostanziali" (da versamenti diretti e da ruolo)	6.772	7.154	7.697	7.403	6.133
Entrate da controlli <i>voluntary disclosure</i>					4.113
<b>Totale</b>	<b>7.190</b>	<b>7.540</b>	<b>8.065</b>	<b>7.759</b>	<b>10.588</b>

\* Dati 2016 di preconsuntivo

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Per le medesime ragioni, anche con riferimento al numero degli accertamenti sostanziali posti in essere nel 2016 ai fini delle Imposte sui redditi, dell'IVA e dell'IRAP, occorre tenere distinta la produzione degli accertamenti ordinari e di quelli parziali automatizzati dalle adesioni alla *voluntary disclosure*.

Infatti, se si escludono dal novero degli accertamenti eseguiti le 323.861 adesioni da *voluntary disclosure*, il numero dei prodotti realizzati risulta in diminuzione del 33,8 per cento rispetto all'anno precedente, passando da 301.996 a 199.990. All'interno di tale categoria di controlli, gli accertamenti da studi di settore diminuiscono drasticamente (-53,8 per cento, passando da 8.149 nel 2015 a 3.765 nel 2016). Ciò conferma la marginalità ormai da tempo assunta dagli studi ai fini dell'azione di diretta rettifica delle basi imponibili dichiarate. Rilevante anche il decremento del numero dei controlli sui crediti di imposta indebitamente compensati mediante mod. F24, che passano da 10.195 nel 2015 a 7.606 nel 2016 (-25,4 per cento).

In sensibile flessione anche il numero degli accertamenti parziali automatizzati, che diminuisce del 22,3 per cento, passando da 286.015 a 222.217. Tali controlli, basati direttamente su incroci dei dati presenti nell'Anagrafe tributaria, sono generalmente di agevole esecuzione anche se di minore rilevanza e significatività. Il loro decremento è, con ogni evidenza, correlato

<sup>8</sup> Va precisato in proposito che l'Agenzia non ha fornito i richiesti elementi informativi in ordine alle risorse umane dedicate all'attività "in quanto le Direzioni regionali e le correlate Direzioni provinciali hanno adottato modelli organizzativi differenti in funzione del numero delle richieste di accesso di rispettiva competenza la cui numerosità ha investito in materia non omogenea le diverse realtà territoriali".

anche alle numerose comunicazioni che l’Agenzia delle entrate ha inviato ormai da diversi anni per segnalare ai contribuenti omissioni riscontrate in via automatizzata e che, come si riferisce più avanti (si veda la Tavola 2.22), hanno dato luogo, in parte, a ravvedimento operoso.

Al riguardo non può che rinnovarsi l’auspicio che un’evoluzione degli strumenti di acquisizione e di incrocio delle informazioni aventi rilievo fiscale possa consentire di metterle a disposizione dei contribuenti già nella fase dichiarativa, allo scopo di accrescere l’attendibilità delle relative basi imponibili esposte, in coerenza con le disposizioni contenute nell’art. 1, commi 634 e segg., della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità 2015)<sup>9</sup>. In particolare, ci si riferisce all’acquisizione dei dati relativi alle fatture e ai corrispettivi, la cui conoscenza, insieme a quella dei relativi flussi finanziari, potrebbe essere decisiva per ridurre i fenomeni evasivi di massa.

Lievemente più contenuta, rispetto alla flessione numerica generale, la flessione relativa al numero degli accertamenti nel settore registro che passano da 33.203 nel 2015 a 27.055 nel 2016 (-18,5 per cento).

TAVOLA 2.2

ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELL’AGENZIA DELLE ENTRATE  
(NUMERO DI INTERVENTI ESEGUITI)

ATTIVITA'	2012	2013	2014	2015	2016
<b>Accertamenti Imposte dirette- IRAP- IVA- REGISTRO</b>	<b>741.331</b>	<b>713.313</b>	<b>650.213</b>	<b>631.985</b>	<b>781.240</b>
<i>di cui:</i>					
Adesioni <i>voluntary disclosure</i>					323.861
Imposte dirette, IRAP e IVA ordinari	343.652	323.449	309.319	301.996	199.990
<i>di cui:</i>					
<i>controlli sui crediti d'imposta (incremento occupazionale - investimenti)</i>	171	1.717	989	576	511
<i>controlli dei crediti d'imposta indebitamente utilizzati in compensazione nel mod. F24</i>	3.267	4.291	6.968	10.195	7.606
<i>accertamenti da studi di settore</i>	13.230	10.950	12.277	8.149	3.765
<i>accertamenti sintetici</i>		21.535	11.091	5.827	2.812
Accertamenti parziali automatizzati (41-bis/600)	339.646	331.556	289.277	286.015	222.217
Accertamenti Registro	58.033	52.300	43.660	33.203	27.055
Altro	0	6.008	7.957	10.771	8.117

Fonte: Agenzia delle entrate

Va, comunque, osservato che la notevole riduzione dell’attività di accertamento ordinaria non è da mettere in relazione soltanto all’impegno straordinario derivante dalla gestione delle istanze di collaborazione volontaria, che come già rilevato, ha coinvolto in misura certamente rilevante anche se non rendicontata dall’Agenzia delle entrate, il personale già addetto all’attività di controllo, ma va correlata anche alla diminuzione delle risorse umane a disposizione. Dai dati

<sup>9</sup> Secondo le quali “Al fine di introdurre nuove e più avanzate forme di comunicazione tra il contribuente e l’amministrazione fiscale, anche in termini preventivi rispetto alle scadenze fiscali, finalizzate a semplificare gli adempimenti, stimolare l’assolvimento degli obblighi tributari e favorire l’emersione spontanea delle basi imponibili, l’Agenzia delle entrate mette a disposizione del contribuente, ovvero del suo intermediario, anche mediante l’utilizzo delle reti telematiche e delle nuove tecnologie, gli elementi e le informazioni in suo possesso riferibili allo stesso contribuente, acquisiti direttamente o pervenuti da terzi, relativi anche ai ricavi o compensi, ai redditi, al volume d’affari e al valore della produzione, a lui imputabili, alle agevolazioni, deduzioni o detrazioni, nonché ai crediti d’imposta, anche qualora gli stessi non risultino spettanti. Il contribuente può segnalare all’Agenzia delle entrate eventuali elementi, fatti e circostanze dalla stessa non conosciuti.” (comma 634) e sempre in base alle quali “l’Agenzia delle entrate mette, altresì, a disposizione del contribuente ovvero del suo intermediario gli elementi e le informazioni utili a quest’ultimo per una valutazione in ordine ai ricavi, compensi, redditi, volume d’affari e valore della produzione nonché relativi alla stima dei predetti elementi, anche in relazione ai beni acquisiti o posseduti” (comma 635).