

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVI LEGISLATURA —————

Doc. LXVIII
n. 3

RELAZIONE

CONCERNENTE I RISULTATI DERIVANTI DALLA LOTTA ALL'EVASIONE FISCALE

(Aggiornata al 31 dicembre 2010)

(Articolo 1, comma 5, della legge 27 dicembre 2006, n. 296)

Presentata dal Ministro dell'economia e delle finanze
(MONTI)

—————
Comunicata alla Presidenza il 20 dicembre 2011
—————

Premessa

Nella presente relazione, predisposta in attuazione dell'articolo 1, comma 5, della legge 29 dicembre 2006, n. 296, sono evidenziati i risultati sia in termini di controllo sia in termini di gettito conseguenti dalle attività di contrasto all'evasione fiscale svolte nell'anno 2010 dalle strutture dell'Amministrazione finanziaria.

Il documento di economia e finanza 2011 deliberato il 13 aprile 2011 ha già anticipato, nella sezione dedicata al Programma di Stabilità dell'Italia, i risultati di gettito ottenuti nel 2010, analizzati in dettaglio nella presente relazione.

Nel 2010 le somme recuperate sia attraverso l'azione sinergica delle competenti strutture dell'Amministrazione finanziaria (Agenzia delle entrate, Agenzia delle Dogane, Guardia di Finanza), sia per l'efficacia delle misure di contrasto all'evasione ed elusione fiscale introdotte con i provvedimenti legislativi nel triennio 2008-2010¹, si attestano in 25,5 miliardi di euro, così ripartiti: 8,1 miliardi di euro di incassi contabilizzati nel bilancio dello Stato, di cui 6 miliardi riferiti alle imposte dirette (essenzialmente IRPEF, IRES) e indirette (principalmente IVA) delle entrate tributarie e 2,1 miliardi di euro ascrivibili alle relative sanzioni ed interessi contabilizzate nel comparto delle entrate extratributarie, in coerenza con le regole di contabilità nazionale;

- *2,5 miliardi di euro relativi a tributi non erariali;*
- *6,6 miliardi di euro registrati tra le poste correttive quali minori compensazioni fruita per effetto delle misure di contrasto poste in essere con il decreto-legge 78/2009;*
- *6,4 miliardi derivanti dal recupero di evasione dei contributi INPS;*

¹ decreto-legge n. 112 del 25 giugno 2008, convertito con legge 6 Agosto 2008, n. 133 recante: "Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria";

decreto-legge n. 185 del 29 novembre 2008, convertito con legge 28 Gennaio 2009, n. 2 recante: "Misure urgenti per il sostegno delle famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anticrisi il quadro strategico nazionale";

decreto-legge n. 5 del 10 Febbraio 2009, convertito con legge 9 Aprile 2009, n. 33 recante: "Misure urgenti a sostegno dei settori industriale in crisi nonché disposizioni in materia di produzione lattiera e rateizzazione del debito nel settore lattiero - caseario";

decreto-legge n. 78 del 1 luglio 2009, convertito con legge 3 Agosto 2009, n. 102 recante "Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali";

decreto legge n. 40 del 25 marzo 2010, convertito con legge 22 maggio 2010, n. 73 recante "Disposizioni urgenti tributarie e finanziarie in materia di contrasto alle frodi fiscali internazionali e nazionali operate, tra l'altro, nella forma dei cosiddetti «caroselli» e «cartiere», di potenziamento e razionalizzazione della riscossione tributaria anche in adeguamento alla normativa comunitaria, di destinazione dei gettiti recuperati al finanziamento di un Fondo per incentivi e sostegno della domanda in particolari settori";

decreto-legge n. 78 del 31 maggio 2010, convertito con legge 30 luglio 2010, n. 122 recante "Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica".

- 1,9 miliardi di euro derivanti dalle riscossioni relative ad altri enti da parte di Equitalia.

I risultati realizzati confermano la validità della strategia basata sull'analisi del rischio, differenziata per tipologia di contribuente. Con riferimento alle grandi imprese, l'attività di tutoraggio ha consentito di effettuare tempestivi e proficui controlli mirati sui grandi contribuenti contraddistinti da un livello di rischio elevato. Per le persone fisiche l'accertamento sintetico ha consentito di individuare le posizioni, selezionate a livello locale, con una forte differenza tra tenore di vita e reddito dichiarato.

I risultati positivi ottenuti negli anni 2008 e 2009, in termini sia di controlli sia di gettito incassato, si sono significativamente consolidati nel 2010. Con riferimento al gettito è stata infatti registrata una crescita del 16,5 per cento rispetto all'anno 2009: le riscossioni complessive riferite a tutti i tributi erariali e non erariali si sono attestate a 10,6 miliardi di euro contro i 9,1 miliardi di euro del 2009.

Il gettito incassato dall'erario nel 2010 si è attestato su un livello più elevato tanto rispetto alle previsioni definitive del bilancio dell'anno stesso, in termini di cassa (+1,5 miliardi di euro circa), quanto rispetto ai risultati dell'anno precedente (+ 1,3 miliardi di euro circa).

Per il 2011 è stata indicata in bilancio una previsione di 7,6 miliardi², maggiore per circa 1,1 miliardi di euro rispetto alle previsioni formulate per il 2010 (6,5 miliardi).

L'andamento del gettito incassato a bilancio nel primo semestre del 2011, sui pertinenti capitoli/articoli delle riscossioni (tributarie ed extratributarie) evidenzia una crescita del 28,5% rispetto al corrispondente periodo dell'anno 2010.

In base al quadro previsionale delineato nel bilancio dello Stato e all'andamento gestionale registrato sui predetti capitoli nella prima parte dell'anno è ragionevole ipotizzare anche per il 2011 un consolidamento del livello degli incassi.

Il confronto tra la variazione percentuale delle previsioni di cassa dell'anno 2011 rispetto alle previsioni dell'esercizio scorso (+ 15,3%) e la variazione percentuale delle riscossioni registrate nel primo semestre del 2011, rispetto alle riscossioni dello stesso periodo dell'anno precedente (+ 28,5%), porta a ritenere realizzabile il livello degli incassi programmato per l'esercizio 2011.

² Decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze 21 dicembre 2010, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 303 del 29 dicembre 2010 (Supplemento Ordinario n. 288), recante: "Ripartizione in capitoli delle Unità di voto parlamentare relative al bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2011 e per il triennio 2011-2013".

Sono proseguiti i lavori del Dipartimento delle Finanze e dell'Agenzia dell'Entrate sull'analisi e la predisposizione di metodologie di indagine volte a stabilire la relazione esistente tra l'attività di controllo e il livello di adempimento spontaneo dei contribuenti.

Tale analisi, di cui è evidente la particolare complessità, potrà consentire di verificare anche dal punto di vista qualitativo i risultati ottenuti, cercando di identificare gli effetti della capacità di accertamento sui futuri versamenti per ciò che riguarda i maggiori tributi erariali (Irpef, Ires, Iva). Da questo punto di vista, il monitoraggio nel tempo dei comportamenti dei contribuenti soggetti ad accertamento e il metodo del "confronto" tra contribuenti accertati e altri contribuenti consentiranno di individuare gli effetti in termini di maggiore compliance dei contribuenti al fine di valutare con maggiore completezza i risultati dell'attività di controllo.

I Provvedimenti di contrasto all'evasione fiscale

L'attività di contrasto ai fenomeni di evasione ed elusione fiscale ha rappresentato anche nel 2010 uno dei principali obiettivi perseguiti dal Governo³ al fine di realizzare una maggiore equità del carico fiscale e di eliminare i casi di concorrenza sleale.

In quest'ottica, l'azione svolta è stata finalizzata ad intensificare, sia sotto il profilo quantitativo che qualitativo, il recupero di base imponibile non dichiarata, a potenziare gli strumenti di indagine e di analisi dei fenomeni evasivi con la valorizzazione delle basi informative nazionali, comunitarie e internazionali, a migliorare i servizi rivolti ai contribuenti con l'obiettivo di favorire l'adempimento spontaneo degli obblighi fiscali da parte dei contribuenti (*tax compliance*).

L'intervento del Governo per il 2010 si è realizzato mediante specifici provvedimenti normativi introdotti dalla legge n. 73 del 22 maggio 2010⁴ e dalla legge n. 122 del 30 luglio 2010⁵, nonché con l'attuazione delle disposizioni introdotte nei precedenti anni di azione di governo⁶, ed è stato indirizzato a:

- 1) potenziare l'azione di accertamento al fine di migliorare il profilo qualitativo dei risultati ottenibili dall'attività di controllo⁷;
- 2) consolidare l'azione di contrasto ai fenomeni di evasione e di elusione fiscale realizzati anche in tema di fiscalità internazionale con riflessi sulle frodi fiscali⁸;
- 3) rafforzare le forme di cooperazione tra i diversi attori del sistema fiscale impegnati nel contrasto all'evasione⁹;

³ Si veda il Documento di Programmazione economico-finanziaria 2010-2013 e l'atto di indirizzo per il conseguimento degli obiettivi di politica fiscale per gli anni 2010-2012.

⁴ Decreto legge n. 40 del 25 marzo 2010 recante disposizioni urgenti tributarie e finanziarie in materia di contrasto alle frodi fiscali internazionali e nazionali operate, tra l'altro, nella forma dei cosiddetti «caroselli» e «cartiere», di potenziamento e razionalizzazione della riscossione tributaria anche in adeguamento alla normativa comunitaria, di destinazione dei gettiti recuperati al finanziamento di un Fondo per incentivi e sostegno della domanda in particolari settori.

⁵ Decreto legge n. 78 del 31 maggio 2010 recante misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica.

⁶ Decreto legge n. 112 del 25 giugno 2008, convertito con legge n. 133 del 6 agosto 2008, recante "Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria"; decreto legge n. 185 del 29 novembre 2008, convertito con legge n. 2 del 28 gennaio 2009, recante "Misure urgenti per il sostegno delle famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anticrisi il quadro strategico nazionale"; decreto legge n. 5 del 10 febbraio 2009, convertito con legge n. 33 del 9 aprile 2009, recante "Misure urgenti a sostegno dei settori industriale in crisi nonché disposizioni in materia di produzione lattiera e rateizzazione del debito nel settore lattiero - caseario"; decreto legge n. 78 del 1 luglio 2009, convertito con legge n. 102 del 3 agosto 2009, recante "Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali".

⁷ Atto di indirizzo per il conseguimento degli obiettivi di politica fiscale per gli anni 2010-2012, circolare n. 20/E del 16 aprile 2010 dell'Agenzia delle Entrate.

⁸ Attività di controllo nei confronti dei contribuenti italiani (persone fisiche e soggetti societari) residenti all'estero o misure specifiche nei confronti di coloro che effettuano scambi con soggetti appartenenti a Paesi con fiscalità privilegiata.

- 4) ridurre sia i tempi di riscossione delle somme dovute¹⁰ che il contenzioso tributario¹¹;
- 5) migliorare il rapporto tra contribuente e Amministrazione con l'attuazione dei principi di trasparenza, imparzialità e correttezza dell'azione amministrativa¹².

Potenziamento dell'azione di accertamento e consolidamento dell'attività di contrasto ai fenomeni di evasione ed elusione fiscale

Per quanto attiene al potenziamento dell'azione di accertamento, gli obiettivi perseguiti nel corso del 2010¹³ sono stati volti a consolidare il numero dei controlli effettuati e ad accrescerne il profilo qualitativo mediante la preventiva operazione di "analisi del rischio di evasione", distinta per tipologia di contribuenti e per dimensione di impresa¹⁴, al fine di pervenire ad una selezione mirata dei contribuenti da sottoporre a controllo¹⁵.

In riferimento al piano straordinario di controlli finalizzato all'accertamento sintetico del reddito delle persone fisiche¹⁶, attuato a decorrere dall'esercizio 2009 sulla base anche degli elementi forniti da Guardia di Finanza e Comuni, si evidenzia che l'articolo 22 del decreto legge n. 78/2010, convertito con modificazioni dalla legge n. 122/2010, ha provveduto ad adeguare tale tipologia di accertamento al contesto socio-economico attuale, con effetto per i controlli relativi ai redditi del 2009.

In particolare, viene previsto che il reddito complessivo del contribuente possa essere sempre determinato sinteticamente sulla base delle spese di qualsiasi genere sostenute nel corso del periodo d'imposta (c.d. sintetico puro)¹⁷, mentre per ciò che riguarda l'accertamento "da redditometro" la

⁹ Rafforzamento della partecipazione dei Comuni all'accertamento; è stato inoltre previsto (articolo 24, comma 2, del decreto legge n. 78/2010) a partire dall'esercizio 2011 la realizzazione di piani di intervento annuali, coordinati tra Agenzia delle Entrate e Guardia di Finanza, nei confronti di contribuenti non soggetti né agli studi di settore, né al tutoraggio. Circolare n. 21/E del 16 aprile 2010, "Prevenzione e contrasto dell'evasione – anno 2010 – indirizzi operativi", par. 2.2, Imprese di medie dimensioni (pagg. 7-9).

¹⁰ A tal fine si ricordano numerose disposizioni volte a velocizzare le procedure di riscossione e a ridurre i tempi del contenzioso quali quelle in materia di notifica delle sentenze del processo tributario, appello da parte degli Uffici periferici dell'Agenzia delle Entrate, esecutività dell'atto di accertamento, notifica delle cartelle esattoriali.

¹¹ Tra tali tipi di intervento si evidenziano quelli relativi alla definizione dei processi tributari pendenti da oltre dieci anni alla data di entrata in vigore del decreto legge n. 40/2010 e di quelli pendenti innanzi la Corte di Cassazione.

¹² Tra le misure di "semplificazione" si ricorda quella relativa alla possibilità per il contribuente di evitare la sanzione prevista per le infrazioni relative ai c.d. transfer prices, fornendo la documentazione probatoria durante lo svolgimento dell'attività istruttoria.

¹³ Circolare n. 20/E del 16 aprile 2010, "Prevenzione e contrasto dell'evasione – anno 2010 – indirizzi operativi (pagg. 3 e ss.).

¹⁴ Accanto alle attività di controllo destinate in modo specifico alle varie macrotipologie di contribuenti (attività specifiche), vi sono però anche quelle che riguardano tutti i contribuenti (attività trasversali).

¹⁵ Si evidenzia che nel corso del 2010 è stato completato il processo di riorganizzazione delle attività di controllo e di individuazione dei rischi di evasione, mediante l'attribuzione delle relative competenze alle strutture provinciali e, per i grandi contribuenti, alle Direzioni regionali.

¹⁶ Articolo 83, commi 8 e 9, del decreto legge n. 112/2008.

¹⁷ Al fine di rilevare l'ammontare di spese di qualsiasi genere effettuate dal contribuente, l'Agenzia delle Entrate potrà contare anche sulle comunicazioni delle cessioni di beni e prestazioni di servizi per le quali i corrispettivi dovuti

determinazione sintetica del reddito sarà basata sul contenuto induttivo di elementi indicativi di capacità contributiva individuati anche attraverso l'analisi di campioni significativi di contribuenti. In ogni caso la determinazione sintetica del reddito sarà possibile a condizione che il reddito complessivo accertabile ecceda di almeno un quinto quello dichiarato¹⁸ e viene garantita l'obbligatorietà del contraddittorio con il contribuente¹⁹.

Altre importanti disposizioni volte ad accrescere l'azione di accertamento dell'Amministrazione sono contenute nel decreto legge n. 78/2010. L'articolo 19 di tale provvedimento istituisce l'Anagrafe immobiliare integrata, attraverso la quale individuare, ai fini fiscali, l'identità dei soggetti titolari di diritti reali. Viene previsto inoltre la conclusione del processo di individuazione dei fabbricati non ancora censiti in catasto, previsto dal decreto legge n. 262/2006, al fine di procedere all'attribuzione della relativa rendita catastale²⁰ che, in caso di inottemperanza da parte dei titolari dei diritti reali sugli immobili, sarà attribuita in via presuntiva dall'Agenzia del Territorio²¹. A decorrere dal 1° gennaio 2011 l'Agenzia stessa provvede ad avviare un nuovo monitoraggio del territorio per individuare ulteriori immobili non censiti.

Il comma 1 dell'articolo 20²² abbassa a 5.000 euro (da 12.500) la soglia al di sopra della quale è sancito l'obbligo di ricorrere alla tracciabilità dei mezzi di pagamento utilizzati mentre il successivo

risultano di importo pari o superiore a 3.000 euro, al netto dell'Iva (articolo 21 del decreto legge n. 78/2010) – si veda sul punto anche la circolare n.24/E del 30 maggio 2011 dell'Agenzia delle Entrate.

Rimane ferma la possibilità per il contribuente di provare che le spese effettuate siano state finanziate con redditi diversi da quelli posseduti nello stesso periodo d'imposta, con redditi esenti o soggetti a ritenuta alla fonte a titolo d'imposta, con redditi che non concorrono alla formazione del reddito imponibile.

¹⁸ In precedenza la soglia relativa allo scostamento tra spese effettuate dal contribuente e reddito dichiarato era pari a un quarto (25%). Inoltre il nuovo accertamento sintetico può essere applicato per ciascuna annualità in cui il reddito dichiarato risulti non in linea con quello presunto, essendo venuta meno la previsione secondo cui per poter procedere all'accertamento sintetico era necessario il superamento della soglia per almeno due periodi di imposta. Dal reddito determinato sinteticamente sono deducibili i soli oneri previsti dall'articolo 10 del T.U.I.R. e la maggiore imposta lorda accertata sarà disunita delle detrazioni d'imposta eventualmente spettanti.

¹⁹ Prima di avviare il procedimento di accertamento con adesione, l'ufficio finanziario ha l'obbligo di invitare il contribuente al fine di fornire eventuali elementi di prova a proprio favore.

²⁰ Il comma 7 dell'articolo 19 del decreto legge n. 78/2010 stabilisce che l'Agenzia del territorio concluda entro il mese di settembre 2010 il processo di individuazione dei fabbricati non censiti in catasto ai sensi del decreto-legge n. 262 del 2006, in modo che i titolari dei diritti reali su tali immobili possano procedere all'accatastamento entro il 31 dicembre 2010. Il comma 8 prevede che i titolari di diritti reali sugli immobili, già oggetto di pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale al 31 dicembre 2009, possano presentare la dichiarazione di aggiornamento catastale entro il 31 dicembre 2010; in base al successivo comma 9, i medesimi soggetti devono presentare la dichiarazione di aggiornamento catastale ai fini fiscali. Se i titolari dei diritti reali sugli immobili non provvedano a presentare le dichiarazioni di aggiornamento al catasto entro il termine previsto, l'Agenzia del territorio procede all'attribuzione di una rendita catastale presunta, da iscrivere transitoriamente in catasto e procede agli accertamenti di competenza anche con la collaborazione dei Comuni.

²¹ Viene altresì previsto (articolo 19, comma 15) che, a decorrere dal 1° luglio 2010, la richiesta di registrazione dei contratti di locazione o affitto di beni immobili contenga anche l'indicazione dei dati catastali e viene stabilita la relativa sanzione in caso di inadempienza.

²² Articolo 20, comma 1, del decreto legge n. 78/2010: "A fini di adeguamento alle disposizioni adottate in ambito comunitario in tema di prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo, le limitazioni all'uso del contante e dei titoli al portatore, di cui all'articolo 49, commi 1, 5, 8, 12 e 13, del decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231, sono adeguate all'importo di euro cinquemila".

articolo 21 prevede la comunicazione telematica delle operazioni rilevanti ai fini Iva, di importo pari o superiore a 3.000 euro²³: si vuole quindi da un lato rendere più difficoltosi alcuni comportamenti elusivi o evasivi posti in essere dai contribuenti, dall'altro agevolare l'attività di acquisizione dei mezzi di prova da parte degli uffici finanziari nell'ambito degli accertamenti.

Altre disposizioni riguardano specificamente l'attività di controllo su soggetti considerati a maggiore rischio di evasione quali le società che cessano l'attività entro un anno dalla data di inizio²⁴ e le imprese che presentano dichiarazioni in perdita fiscale per più di un periodo d'imposta²⁵.

Ulteriori interventi normativi riguardano la compensazione dei crediti e l'accertamento nei confronti dei soggetti che aderiscono al consolidato nazionale.

E' stata vietata²⁶, a decorrere dal 1 gennaio 2011, la compensazione dei crediti relativi alle imposte erariali fino a concorrenza dell'importo dei debiti, di ammontare superiore a 1.500 euro, iscritti a ruolo per imposte erariali e relativi accessori, e per i quali sia scaduto il termine di pagamento. Pertanto la compensazione risulta possibile solo entro 60 giorni dalla notifica della cartella ovvero qualora il pagamento dei ruoli avvenga nei termini.

In riferimento ai soggetti che aderiscono al consolidato nazionale, viene meno il doppio livello di accertamento che è ricondotto ad un unico procedimento che produce i suoi effetti sia nei confronti della società consolidata che della consolidante²⁷.

²³ Con il provvedimento del 22 dicembre 2010 del Direttore dell'Agenzia delle Entrate sono state determinate le modalità e termini dell'invio, tali da limitare l'aggravio per i contribuenti. La norma è stata poi modificata dal recente decreto legge n.70/2011 che in un'ottica di ulteriore semplificazione per i contribuenti ha escluso l'obbligo di comunicazione qualora il pagamento dei corrispettivi avvenga mediante carte di credito, di debito o prepagate emesse da operatori finanziari soggetti all'obbligo di comunicazione all'Anagrafe tributaria ai sensi dell'articolo 7, comma 6, del D.P.R. n. 605/73.

²⁴ L'articolo 23 del decreto legge n. 78/2010 dispone che le società che cessano l'attività entro un anno dalla data di inizio sono specificamente considerate i fini della selezione delle posizioni da controllare da parte dell'Agenzia delle entrate, della Guardia di finanza e dell'INPS, in modo da assicurare una vigilanza sistemica sulle situazioni a specifico rischio di evasione e frode fiscale e contributiva.

²⁵ Il comma 1 dell'art. 24 prevede che la programmazione dei controlli fiscali dell'Agenzia delle entrate e della Guardia di finanza assicuri una vigilanza sistematica, basata su specifiche analisi di rischio, sulle imprese che presentano dichiarazioni in perdita fiscale per più di un periodo d'imposta. Il comma 2 stabilisce che, anche ai fini di cui al comma 1, nei confronti dei contribuenti non soggetti agli studi di settore né al tutoraggio, l'Agenzia delle entrate e la Guardia di finanza realizzino coordinati piani di intervento annuali elaborati sulla base di analisi di rischio a livello locale che riguardino almeno un quinto della platea di riferimento.

²⁶ Articolo 31, comma 1, del decreto legge n. 78/2010.

²⁷ L'articolo 35 del citato d.l. n. 78/2010, mediante l'introduzione dell'articolo 40-bis nel D.P.R. n. 600 del 1973, prevede che ai fini IRES il controllo delle dichiarazioni presentate dalle società consolidate e dalla consolidante e le relative rettifiche, spettino all'ufficio dell'Agenzia delle Entrate competente alla data in cui è stata presentata la dichiarazione. Inoltre si specifica che l'accertamento è ricondotto ad un unico atto emesso dall'ufficio competente nei confronti della società consolidata interessata dalle rettifiche e notificato anche alla consolidante: la definizione dell'atto produce in ogni caso i suoi effetti su entrambi i soggetti. I medesimi principi trovano applicazione nel procedimento di accertamento con adesione al quale partecipano sia la consolidata che la consolidante (articolo 9-bis del d.lgs. n. 218/1997). E' stata, inoltre, introdotta la facoltà per la consolidante di chiedere che siano computate in diminuzione dei maggiori imponibili accertati le perdite di periodo del consolidato non utilizzate, fino a concorrenza del loro importo.

Per quanto attiene all'attività di contrasto ai fenomeni di evasione ed elusione fiscale internazionale sia con il decreto legge n. 40/2010 che con il successivo decreto legge n. 78/2010 sono state poste in essere disposizioni volte ad arginare fenomeni evasivi attuati mediante scambi con operatori economici appartenente a Paesi a fiscalità privilegiata.

In particolare, con l'articolo 1 del decreto legge n. 40/2010 si è cercato di contrastare i fenomeni di evasione fiscale mediante scambi con operatori economici aventi sede, residenza o domicilio nei c.d. "paradisi fiscali".

Viene pertanto introdotto²⁸ l'obbligo a carico dei contribuenti di inviare apposita comunicazione telematica all'Agenzia delle Entrate, riguardante le cessioni di beni e le prestazioni di servizi effettuate e ricevute, nei confronti di operatori economici aventi sede, residenza o domicilio in detti Paesi. Si vuole quindi cercare di contrastare, anche mediante l'inasprimento del sistema sanzionatorio, i comportamenti fraudolenti posti in essere mediante l'interposizione di soggetti stabiliti in paradisi fiscali e suscettibili di arrecare alterazioni della concorrenza interna e sottrarre imponibile fiscale alla tassazione interna.

Per quanto riguarda l'effettuazione di operazioni intracomunitarie, è stato disposto²⁹ l'obbligo di indicare, nell'ambito della dichiarazione di inizio attività oppure in un momento successivo, la volontà di effettuare operazioni intracomunitarie, con la facoltà per l'Ufficio dell'Agenzia delle Entrate di negare, entro 30 giorni dalla suddetta manifestazione di volontà, l'autorizzazione ad effettuare le suddette operazioni.

Cooperazione tra gli enti della fiscalità impegnati nel contrasto all'evasione

In riferimento alla necessità di una maggiore cooperazione tra i vari attori impegnati nel contrasto all'evasione fiscale, uno degli aspetti maggiormente innovativi degli ultimi anni è rappresentato dal maggior coinvolgimento dei Comuni nell'attività di accertamento dei tributi erariali.

La profonda conoscenza del territorio e il progressivo affinamento delle conoscenze in campo tributario, dovuto all'ampliamento delle proprie competenze in materia, fanno del sistema dei Comuni l'interlocutore privilegiato dell'Agenzia delle Entrate.

²⁸ Articolo 1, comma 1, del decreto legge n. 40/2010. Il successivo comma 2 stabilisce che con decreto di natura non regolamentare il Ministro dell'economia e delle finanze può escludere alcuni Stati già inclusi nella black list ovvero può, al fine di prevenire fenomeni a particolare rischio di frode fiscale, estendere l'applicazione della disciplina anche a Paesi non inclusi nella black list. Ai sensi del comma 3, ai soggetti che non adempiono l'obbligo di comunicazione telematica indicata nel comma 1, ovvero che presentano una comunicazione incompleta o non veritiera, si applica la sanzione amministrativa, raddoppiata, di cui all'art. 11, comma 1, del Decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 471²⁸. Il comma 4 pone a carico del contribuente l'onere di notificare all'Agenzia delle Entrate, così come all'INPS e all'INAIL, il contenuto delle modifiche all'atto costitutivo inerenti il trasferimento all'estero della sede sociale della società, mediante la comunicazione unica di cui all'articolo 9 del decreto-legge n. 7 del 2007.

²⁹ Articolo 27 del decreto legge n. 78/2010: tale disposizione risulta in linea con quanto previsto dall'*Anti tax fraud strategy expert group* attivo in seno alla Commissione europea.

Con l'articolo 18 del decreto legge n. 78/2010 si punta a conferire ancora maggiore effettività alle precedenti disposizioni³⁰ in materia di partecipazione dei Comuni all'attività di accertamento, con l'obbligo di costituzione del Consiglio tributario per i Comuni con popolazione superiore a cinquemila abitanti³¹, una nuova regolamentazione dello scambio di dati con l'Agenzia delle Entrate³², l'elevazione al 33% della quota (originariamente prevista al 30%) spettante ai Comuni che abbiano contribuito all'accertamento³³, relativa ai tributi erariali riscossi a titolo definitivo, nonché la spettanza delle sanzioni civili applicate sui maggiori contributi riscossi a titolo definitivo. Sempre in tema di cooperazione tra enti, si segnala la previsione³⁴ di un obbligo per l'Agenzia delle Entrate di comunicare ad altre Amministrazioni ed enti pubblici (anche territoriali) l'ammontare dei crediti d'imposta illegittimamente fruiti dai contribuenti, a seguito di autorizzazione degli stessi enti, con la possibilità quindi di favorire il recupero coattivo.

Al fine di contrastare la microevasione diffusa si prevede l'incrocio delle base dati di Inps e Agenzia delle Entrate: in particolare l'Agenzia potrà compiere specifici controlli sulle posizioni dei soggetti che non hanno dichiarato redditi da lavoro dipendente ma per i quali risultano versati contributi previdenziali³⁵ mentre ulteriori controlli incrociati riguarderanno soggetti che hanno beneficiato di prestazioni sociali agevolate³⁶.

³⁰ Il coinvolgimento dei Comuni nell'accertamento, sia pure limitatamente ai redditi delle persone fisiche, era stato previsto già con l'articolo 44 del D.P.R. n. 600/1973. Gli interventi normativi successivi hanno ampliato e maggiormente incentivato la partecipazione dei Comuni: tra questi si segnalano l'articolo 1 del decreto legge n. 203/2005 che ha riconosciuto ai Comuni che partecipano all'accertamento il 30% delle maggiori somme riscosse, il decreto legge n. 112/2008 che ha disciplinato in particolare l'intervento dei Comuni in tema di potenziamento dello strumento dell'accertamento sintetico e al contrasto al fenomeno delle residenze fittizie all'estero.

³¹ Articolo 18, commi 2-3, del decreto legge n. 78/2010. Per i Comuni con popolazione inferiore a cinquemila abitanti è previsto l'obbligo di costituirsi in consorzio, ai fini della successiva istituzione del Consiglio tributario.

³² Articolo 18, comma 4, del decreto legge n. 78/2010. La disposizione modifica l'articolo 44 del D.P.R. n. 600/1973 prevedendo che l'Agenzia delle Entrate metta a disposizione dei Comuni le dichiarazioni dei contribuenti (persone fisiche) residenti e che l'emissione degli avvisi di accertamento sintetico siano preceduti da una segnalazione ai Comuni di domicilio fiscale dei soggetti passivi al fine di poter ricevere ogni elemento utile per la determinazione del reddito complessivo.

³³ Articolo 18, commi 5-9, del decreto legge n. 78/2010: il successivo decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze, di concerto con il Ministero del Lavoro, ha previsto che *"...è attribuita la quota del 33 per cento delle maggiori somme definitivamente riscosse relative alle imposte sul reddito delle persone fisiche, sul reddito delle società, sul valore aggiunto, di registro, ipotecaria, catastale ed ai tributi speciali catastali, comprensive di interessi e sanzioni, nonché alle sanzioni civili applicate sui maggiori contributi previdenziali e assistenziali riscossi a titolo definitivo"*.

³⁴ Articolo 1, comma 6, del decreto legge n. 40/2010. I successivi commi 6-bis e 6-ter dispongono che il recupero coattivo delle somme indebitamente erogate dall'INPS, nonché dei crediti vantati e riconosciuti ai sensi del decreto-legge n. 536 del 1987, sia effettuato mediante ruoli, con le modalità previste dal D.P.R. n. 602 del 1973.

³⁵ Articolo 28 del decreto legge n. 78/2010.

³⁶ Articolo 38, commi 1-3, del decreto legge n. 78/2010: lo scambio di informazioni potrà far emergere la posizione di soggetti che in ragione di un maggior reddito accertato in via definitiva non avrebbero potuto fruire o avrebbero fruito in misura inferiore delle prestazioni sociali agevolate.

Miglioramento della riscossione e riduzione del contenzioso

Per quanto riguarda i provvedimenti volti ad assicurare una maggiore efficacia all'azione di recupero delle imposte, si segnala l'articolo 2 del decreto legge n. 40/2010 che facilita l'attività di notifica di avvisi, cartelle di pagamento e altri atti di natura fiscale nei confronti dei soggetti residenti all'estero: viene infatti introdotta la facoltà, per l'Amministrazione finanziaria, di utilizzare il canale postale mediante invio di raccomandata e avviso di ricevimento³⁷.

Il successivo articolo 3 reca disposizioni riguardanti la deflazione del contenzioso e la razionalizzazione della riscossione: al fine di facilitare l'accesso ai successivi gradi di giudizio o la conclusione del procedimento giudiziario, viene infatti consentito³⁸ di notificare alle parti del processo tributario le sentenze, al fine della decorrenza del termine per l'impugnativa breve di 60 giorni, anche mediante raccomandata a mezzo del servizio postale unitamente all'avviso di ricevimento.

Le altre disposizioni contenute nel medesimo articolo 3 riguardano le garanzie prestate in caso di rateizzazione delle somme determinate in sede di conciliazione giudiziale (i)³⁹, l'abrogazione della preventiva autorizzazione, da parte dell'ufficio contenzioso della Direzione regionale, alla proposizione dell'appello principale da parte degli uffici periferici dall'Agenzia delle entrate (ii)⁴⁰ e il pagamento del tributo in pendenza di processo dinanzi la Commissione tributaria centrale (iii)⁴¹.

Particolarmente rilevante è la norma contenuta nel comma 2-bis dell'articolo 3 che ha la finalità di contenere la durata dei processi tributari in termini ragionevoli mediante una definizione accelerata delle controversie pendenti da oltre dieci anni per le quali l'Amministrazione è risultata soccombente nei primi due gradi di giudizio⁴².

³⁷ In particolare l'indirizzo sarà, per le persone fisiche, quello rilevabile dai registri dell'anagrafe degli italiani residenti all'estero (AIRE) o quello presente nel registro delle imprese in caso di enti soggetti all'iscrizione. In caso di non conoscenza dell'indirizzo la lettera raccomandata con avviso di ricevimento sarà spedita all'indirizzo estero indicato dal contribuente nelle domande di attribuzione del numero di codice fiscale o variazione dati e nei modelli di dichiarazione annuale. In caso di esito negativo della notificazione si applicheranno le disposizioni contenute nel comma 3 dell'articolo 60 del citato DPR 600/1973, che prevedono, che l'avviso di deposito, prescritto dall'articolo 140 del Codice di Procedura Civile, sia affisso all'albo del Comune e la notificazione si ha per eseguita nell'ottavo giorno successivo a quello di affissione.

La notifica è validamente effettuata qualora i soggetti non residenti non abbiano comunicato all'Agenzia delle entrate, mediante apposito modello unico di comunicazione e di variazione di dati della residenza o sede estera o del domicilio eletto per la notificazione degli atti, le successive variazioni anagrafiche. Infine la lettera b) del comma 1 prevede che le medesime disposizioni contenute nella citata lettera a) siano applicabili anche ai fini della riscossione e di conseguenza viene modificato il quinto comma dell'articolo 26 del DPR n.602/1973, che reca disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito.

³⁸ Articolo 3, comma 1 – lett.a) del decreto legge n. 40/2010.

³⁹ Articolo 3, comma 1 – lett.b) del decreto legge n. 40/2010: la norma limita la prestazione delle garanzie, in caso di versamento rateale, nei casi in cui l'importo delle somme da versare (dopo la prima rata) è superiore a 50.000 euro.

⁴⁰ Articolo 3, comma 1 – lett.c) del decreto legge n. 40/2010.

⁴¹ Articolo 3, comma 2 del decreto legge n. 40/2010: viene prevista l'estensione alle decisioni della Commissione tributaria centrale della norma contenuta nell'articolo 68 del d.lgs. n. 546 del 1992, in materia di pagamento del tributo in pendenza di processo, con la finalità di accelerare la riscossione delle imposte dovute in pendenza di giudizio.

⁴² In particolare, le controversie pendenti dinanzi la Commissione tributaria centrale, con esclusione di quelle aventi ad oggetto istanze di rimborso, sono automaticamente definite con decreto assunto dal presidente del collegio o da altro

Anche il decreto legge n. 78/2010, infine, ha introdotto (articolo 29) alcune disposizioni⁴³ finalizzate a velocizzare e rendere più efficienti le procedure di riscossione prevedendo l'attribuzione di esecutività dell'avviso di accertamento (decorso sessanta giorni dalla notifica) e l'anticipazione dei termini per l'attivazione delle misure cautelari ed esecutive.

Ulteriori misure di razionalizzazione delle notifiche in materia fiscale sono contenute nell'articolo 38 (comma 4)⁴⁴ del medesimo decreto legge n. 78/2010, disposizione volta a migliorare la capacità di riscossione cercando di ridurre le incertezze relative agli indirizzi di notifica, oltre a introdurre la possibilità di notifica della cartella esattoriale mediante posta elettronica certificata.

Miglioramento rapporto tra contribuente e Amministrazione finanziaria

Nell'ambito dei provvedimenti volti a migliorare il rapporto tra contribuenti e Amministrazione finanziaria si evidenzia l'articolo 26 del decreto legge n. 78/2010 che, nell'ambito delle infrazioni tributarie riscontrate sui c.d. *transfer prices*, o prezzi di trasferimento, consente al soggetto di

componente delegato. Per quanto riguarda le controversie tributarie pendenti innanzi alla Corte di cassazione, è previsto che il contribuente possa estinguerle con il pagamento di un importo pari al 5% del valore della controversia, determinato ai sensi dell'articolo 16 della legge n. 289 del 2002, con contestuale rinuncia ad ogni eventuale pretesa di equa riparazione. Pertanto il contribuente potrà presentare istanza alla competente segreteria o cancelleria entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, con attestazione del pagamento avvenuto. L'avvenuto pagamento estingue il giudizio a seguito di attestazione degli uffici dell'amministrazione finanziaria comprovanti la regolarità della istanza ed il pagamento integrale di quanto dovuto.

⁴³ Articolo 29, commi 1-6: tali disposizioni si applicano agli atti notificati a decorrere dal 1 luglio 2001, relativi ai periodi d'imposta 2007 e successivi, riferiti all'IVA ed alle imposte sui redditi. In particolare viene stabilito che l'avviso di accertamento e il connesso provvedimento di irrogazione delle sanzioni devono contenere anche l'intimazione ad adempiere il pagamento. Inoltre viene previsto che diviene esecutivo decorso sessanta giorni dall'atto della notifica: su questo punto il decreto è stato modificato in sede di conversione visto che la versione iniziale conteneva la previsione dell'esecutività contestuale alla notifica.

L'avviso di accertamento deve, inoltre, contenere espressamente l'avvertimento che, decorso trenta giorni dal termine ultimo per il pagamento, la riscossione delle somme richieste, in deroga alle disposizioni in materia di iscrizione a ruolo, è affidata in carico agli agenti della riscossione. Inoltre, l'agente della riscossione, sulla base dell'accertamento e senza la preventiva notifica della cartella di pagamento, procede ad espropriazione forzata con i poteri, le facoltà e le modalità previste dalle disposizioni che disciplinano la riscossione a mezzo ruolo. L'espropriazione forzata, in ogni caso, è avviata, a pena di decadenza, entro il secondo anno successivo a quello in cui l'accertamento è divenuto definitivo.

Tali norme sono state in parte modificate dal recente decreto legge n. 70 del 13 maggio 2011 che ha reso applicabili tali disposizioni agli atti emessi (e non notificati) a decorrere dal 1 luglio 2011 ma ne ha esteso l'operatività anche agli avvisi di accertamento relativi l'Irap. Un'altra modifica ha riguardato la sospensione dell'esecuzione forzata dell'avviso di accertamento, in caso di richiesta della sospensione di esecutività da parte del contribuente, fino alla data di emanazione del provvedimento che decide sull'istanza di sospensione e, in ogni caso, per un periodo non superiore a 120 giorni. Tale sospensione non riguarda comunque le azioni cautelari e conservative nonché quelle previste a tutela del creditore.

⁴⁴La lettera a) del comma 4 novella l'articolo 60 del DPR n. 600 del 1973, in riferimento all'elezione di domicilio diverso dalla residenza, definisce l'obbligo di comunicazione di tale modifica tramite raccomandata A/R o in via telematica. Tali notizie si intendono acquisite con effetti sull'elezione del domicilio dopo trenta giorni dal ricevimento delle comunicazioni. Per le variazioni e le modificazioni dell'indirizzo originatesi da variazioni anagrafiche o da modifiche degli atti di cui agli articoli 35 e 35-ter del DPR n. 633 del 1972 (inizio attività, variazione dati o cassazione attività ai fini IVA), ovvero risultanti dal modello previsto per la domanda di attribuzione del codice fiscale da parte dei soggetti diversi dalle persone fisiche non obbligate alla dichiarazione d'inizio attività IVA, il termine temporale d'acquisizione è il medesimo di cui sopra.

evitare la sanzione per infedele dichiarazione, qualora fornisca la documentazione idonea al riscontro dei prezzi di trasferimento nel corso dell'attività istruttoria.

Viene infine previsto (articolo 38, comma 5, del decreto legge n. 78/2010) il potenziamento dei servizi telematici (e dell'utilizzo della posta elettronica certificata) del Ministero dell'Economia e delle Finanze, delle Agenzie fiscali e degli enti previdenziali e assistenziali al fine di favorire l'assolvimento degli adempimenti⁴⁵ da parte dei cittadini.

⁴⁵ Presentazione di istanze, denunce, atti e garanzie fideiussorie, esecuzione di versamenti fiscali, previdenziali, assistenziali e assicurativi, richiesta di attestazioni e certificazioni.

Principali provvedimenti antievasione e antielusione**Tabella n. 1 – Principali provvedimenti volti a migliorare la capacità di accertamento**

		2010	2011	2012
Art. 21 D.L. 78/2010	Comunicazioni telematiche alla Agenzia delle Entrate: viene prevista la comunicazione telematica delle operazioni rilevanti ai fini Iva di importo pari o superiore a 3.000 euro	-	627,5	836,7
Art. 22 D.L. 78/2010	Accertamento sintetico: il reddito complessivo del contribuente può essere determinato sinteticamente sulla base delle spese di qualsiasi genere riconducibili al contribuente.	-	741,2	708,8
Art.25 D.L. 78/2010	Contrasto di interessi: la norma dispone l'effettuazione di una ritenuta da parte di Banche e Poste Italiane spa sui pagamenti disposti dai contribuenti per fruire di agevolazioni fiscali (detrazioni per spese di riqualificazione e energetica e ristrutturazione edilizia)	354,5	755,5	559,1
Art. 35 D.L. 78/2010	Accertamento nei confronti dei soggetti che aderiscono al consolidato nazionale: la norma dispone una razionalizzazione dell'attività di accertamento mediante un unico procedimento che esplica i suoi effetti sia nei confronti della consolidata che della consolidante	-	100	100

Fonte: relazioni tecniche al decreto legge n. 78/2010

Valori espressi in milioni di euro

Tabella n. 2 – Principali provvedimenti di contrasto all'evasione in specifici settori

		2010	2011	2012
Art. 19 D.L. 78/2010	Aggiornamento del catasto: le nuove disposizioni, nell'ambito del processo di individuazione dei fabbricati non censiti in catasto, prevedono l'attribuzione della rendita catastale da parte dell'Agenzia del Territorio in caso di inottemperanza dei proprietari	-	183	104
Art. 23 D.L. 78/2010	Contrasto al fenomeno delle imprese "apri e chiudi": nell'ambito della selezione dei soggetti da sottoporre a controllo, viene prevista una particolare attenzione alle imprese che chiudono entro un anno dall'inizio dell'attività	-	100	100
Art. 24 D.L. 78/2010	Contrasto al fenomeno delle imprese in perdita "sistemica": viene prevista una vigilanza sistematica per le imprese che dichiarano perdite fiscali per più periodi di imposta	-	533,1	925

Fonte: relazioni tecniche al decreto legge n. 78/2010

Valori espressi in milioni di euro

Tabella n. 3 – Principali provvedimenti volti a contrastare l'evasione fiscale attraverso lo scambio di informazioni

		2010	2011	2012
Art. 1, commi 6 D.L. 40/2010	Comunicazione crediti di imposta illegittimamente fruiti: viene migliorato il recupero coattivo di crediti imposta illegittimamente fruiti dai contribuenti mediante lo scambio di informazioni tra Agenzia delle Entrate e le altre Amministrazioni	-	20	20
Art. 18 D.L. 78/2010	Partecipazione dei comuni all'attività di accertamento: viene prevista l'elevazione al 33% della quota dei tributi erariali spettanti al Comune che partecipa all'accertamento.	-	-	-
Art. 28 D.L. 78/2010	Microevasione diffusa: sono previsti specifici scambi di informazioni tra Agenzia delle Entrate e Inps nell'ambito dei controlli sui redditi da lavoro dipendente	-	110	210

Fonte: relazioni tecniche al decreto legge n. 40/2010 e al decreto legge n. 78/2010

Valori espressi in milioni di euro

Tabella n. 4 – Principali provvedimenti volti alla semplificazione dei rapporti con il contribuente e a migliorare la legislazione fiscale

		2010	2011	2012
Art. 3, comma 1 D.L. 40/2010	Deflazione del contenzioso: tali disposizioni prevedono alcune semplificazioni in tema di notifica delle sentenze, prestazioni di garanzie in sede di conciliazione giudiziale e disciplina dei riscorsi dinanzi la CTR	54,5	80	80
Art. 3, comma 2 D.L. 40/2010	Commissione tributaria centrale: viene favorita la riscossione dei tributi dovuti in pendenza di giudizio dinanzi la CTC	22	30	30
Art. 3, co. 2-bis D.L. 40/2010	Contenimento durata processi tributari: la disposizione prevede una definizione delle controversie pendenti da oltre dieci anni dinanzi la Commissione tributaria centrale	-	-	-

Fonte: relazioni tecniche al decreto legge n. 40/2010

Valori espressi in milioni di euro

Tabella n. 5 – Altri provvedimenti

		2010	2011	2012
Art. 1, commi 1-3 D.L. 40/2010	Paradisi fiscali: mediante un maggior controllo delle operazioni effettuate con soggetti residenti in Paesi a fiscalità privilegiata, si vuole contrastare l'effettuazione di frodi attuate nella forma dei c.d. "caroselli" e "cartiere".	35	40	40
Art.26 D.L. 78/2010	Transfer prices: la norma dispone l'introduzione di oneri documentali in materia di prezzi di trasferimento determinando una maggiore certezza e trasparenza in relazione all'effettuazione di dette operazioni.	-	650,8	414,7
Art. 27 D.L. 78/2010	Operazioni intracomunitarie: l'effettuazione di operazioni intracomunitarie deve essere preventivamente indicata attraverso una manifestazione di volontà contestuale alla dichiarazione di inizio attività ovvero da effettuarsi in un momento successivo, con facoltà dell'Agenzia di negare tale autorizzazione.	-	191,5	191,5
Art.29 D.L. 78/2010	Riscossione: vengono previste una serie di disposizioni volte a favorire l'effettività della riscossione mediante l'esecutività dell'avviso di accertamento e l'anticipazione dei termini per l'attivazione delle misure cautelari	-	400	1.500
Art. 31 D.L. 78/2010	Compensazioni: viene vietata la compensazione di crediti di imposta in caso di somme iscritte a ruolo, di importo superiore a 1.500 euro, per imposte erariali	-	700	2.100

Fonte: relazioni tecniche al decreto legge n. 40/2010 e al decreto legge n. 78/2010

Valori espressi in milioni di euro

L'attività di contrasto all'evasione

L'attività di contrasto all'evasione fiscale svolta dall'Amministrazione finanziaria nel corso del 2010 ha consolidato i risultati raggiunti negli ultimi anni in termini di numero degli accertamenti eseguiti⁴⁶, realizzando al contempo un ulteriore miglioramento per quanto riguarda la qualità dei risultati ottenuti.

Oltre al recupero delle somme evase, l'azione svolta dall'Amministrazione ha avuto come obiettivo principale quello di stimolare la compliance, ovvero migliorare la capacità dissuasiva nei confronti dei contribuenti che non adempiono correttamente ai propri doveri fiscali e produrre in tal modo un aumento del grado di adempimento spontaneo con un progressivo allargamento delle basi imponibili dichiarate.

L'attività di contrasto all'evasione ha così consentito di recuperare rilevanti somme sottratte a tassazione: si tratta complessivamente di circa 10,6 miliardi di euro di incassi (con un incremento del 16% rispetto all'importo fatto registrare nel 2009).

A fronte di un numero di accertamenti complessivi nel 2010 (effettuati da parte dell'Agenzia delle Entrate) pari a 768.793 (numero sostanzialmente immutato rispetto al 2009⁴⁷) la maggiore imposta accertata aumenta del 6% rispetto al 2009. Viene confermato inoltre l'elevato livello della positività dei controlli (pari al 96% del totale) con punte del 99% per ciò che riguarda i controlli eseguiti sui grandi contribuenti.

⁴⁶ Si tratta degli avvisi di accertamento emessi ai fini delle imposte sul reddito, dell'imposta sul valore aggiunto, dell'imposta regionale sulle attività produttive e dell'imposta di Registro.

⁴⁷ Nel 2009 il numero totale degli accertamenti eseguiti (compreso quelli relativi agli atti soggetti registrazione) era stato pari 768.345, a fronte dei 701.242 del 2008, con un incremento rispetto all'anno precedente del 10%.

Gli incassi derivanti dall'attività di controllo

Anche nel 2010 l'attività di riscossione ha registrato un significativo miglioramento dei propri risultati, per effetto sia dei provvedimenti che hanno inciso su una maggiore razionalizzazione e coordinamento delle attività di accertamento e riscossione, che della qualità dei controlli eseguiti con una sempre maggiore validità della selezione dei contribuenti in base a specifici fattori di rischio di evasione.

Nel 2010 le entrate complessive (erariali e non erariali) ammontano a 10,6 miliardi di euro con un incremento del 16% rispetto all'anno precedente (nel 2009 gli incassi complessivi erano stati pari a 9,1 miliardi).

Le entrate da ruoli sono risultate di circa 4 miliardi di euro con un incremento del 14% rispetto al 2009. Per ciò che concerne i versamenti diretti, essi hanno fatto registrare un consistente aumento (1 miliardo in più rispetto all'anno precedente) e un incasso complessivo pari a 6,6 miliardi di euro.

Tabella 6
Incassi da attività di accertamento e controllo suddivisi per ruoli e versamenti diretti (tributi erariali e non)

	2009	2010	Var %
Riscossione complessiva	9,1	10,6	16
<i>di cui</i>			
<i>Ruoli</i>	3,5	4	14
<i>Versamenti diretti</i>	5,6	6,6	18

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

Valori assoluti espressi in miliardi di euro

Le entrate erariali⁴⁸ sono state di circa 8,1 miliardi con un incremento nell'ultimo anno di 1,1 miliardi di euro (+16%). Le sole entrate tributarie (al netto di sanzioni ed interessi), riscosse a seguito dell'attività di accertamento e controllo, hanno raggiunto i 6 miliardi di euro, con un aumento di circa il 15% rispetto al 2009. Viene pertanto confermato il *trend* degli ultimi anni con un maggiore importo complessivamente riscosso che è passato dai 5,2 miliardi del 2007 agli oltre 8 miliardi del 2010.

⁴⁸ Nell'aggregato relativo alle entrate erariali non sono compresi le entrate degli enti territoriali (IRAP, addizionali comunali e regionali all'IRPEF e altri tributi locali riscossi dall'Agenzia per legge o per convenzioni stipulate con l'ente impositore).

Tabella 7**Entrate Erariali da attività di accertamento e controllo (Bilancio dello Stato)**

	2009	2010	Var %
Ruoli (A)	2,7	3,5	30
Accertamento con adesione ed acquiescenza (B)	2,3	2,4	4
Conciliazione giudiziale ©	0,2	0,1	-50
Entrate tributarie (A+B+C)	5,2	6	15
Interessi e sanzioni	1,8	2,1	17
Totale incassi	7	8,1	16

Fonte: Elaborazioni Dipartimento Finanze su dati del Bilancio dello Stato

Valori assoluti espressi in miliardi di euro

Con riferimento alle tipologie di controllo che hanno originato le entrate complessive, pari a 10,6 miliardi di euro, si rileva che 6,3 miliardi sono derivati da attività di accertamento e di controllo formale *ex art. 36 ter* del DPR n. 600/73⁴⁹ (con un incremento rispetto al 2009 dell'11%), mentre i restanti 4,3 miliardi di euro sono derivati dall'attività di liquidazione dell'imposta, *ex art. 36 bis* del DPR n. 600/73 e *art. 54-bis* D.P.R. n. 633/72⁵⁰ (con un incremento rispetto al 2009 pari al 26%).

Tabella 8**Incassi da attività di accertamento e controllo suddivisi in base alla tipologia di controllo**

	2009	2010	Var %
Riscossione complessiva	9,1	10,6	16
<i>di cui</i>			
<i>Attività di liquidazione ex art. 36 bis e art. 54 bis</i>	3,4	4,3	26
<i>Attività di accertamento e controllo formale ex art. 36 ter</i>	5,7	6,3	11

Fonte: Agenzia delle Entrate

Valori assoluti espressi in miliardi di euro

⁴⁹ Si tratta di somme riscosse relative a imposte erariali (IRPEF – IRPEG/IRES – IVA - Registro) e non erariali (IRAP, addizionali comunali e regionali all'IRPEF), nonché a interessi e sanzioni, derivanti dall'attività di accertamento e di controllo formale (delle dichiarazioni dei redditi *ex art. 36-ter* del DPR n. 600 del 1973 e degli atti/dichiarazioni di successione iscritti nel "campione unico"), comprese le relative riscossioni correlate alla fase del contenzioso.

⁵⁰ Si tratta di somme riscosse a seguito dell'attività di controllo automatizzato delle dichiarazioni (*art. 36-bis* D.P.R. n. 600/73 e *art. 54-bis* D.P.R. n. 633/72), nonché somme riscosse a seguito delle attività di controllo sugli atti e dichiarazioni soggetti a registrazione, somme derivanti dal controllo dei pagamenti delle concessioni governative per la telefonia mobile e delle tasse auto.

Per quanto riguarda le entrate derivanti dall'attività di accertamento e di controllo formale *ex art 36 ter* del DPR n. 600/73, dei 6,3 miliardi di euro riscossi nel 2010, 4,6 miliardi sono stati riscossi mediante versamenti diretti, mentre 1,7 miliardi sono risultati riscossi tramite ruoli. Tali dati confermano l'incremento registrato negli ultimi due anni⁵¹, relativo agli incassi mediante versamenti diretti, e si ritiene ascrivibile anche alla possibilità di adesione ai processi verbali di constatazione e agli inviti al contraddittorio, istituti introdotti, rispettivamente, nel 2008 (art. 83, comma 18, D.L. n. 112/2008) e nel 2009 (art. 27, comma 1, lett. b, D.L. n. 185/2008).

Tabella 9**Incassi da attività di accertamento e di controllo formale suddivisi per ruoli e versamenti diretti**

	2009	2010	Var %
Riscossione complessiva	5,7	6,3	11
<i>di cui</i>			
<i>Ruoli</i>	1,4	1,7	21
<i>Versamenti diretti</i>	4,3	4,6	7

Fonte: Agenzia delle Entrate

Valori assoluti espressi in miliardi di euro

Con riferimento alle entrate derivanti dall'attività di liquidazione dell'imposta *ex art 36 bis* del DPR n. 600/73 ed *ex art. 54 bis* del DPR n. 633/72, 2 miliardi sono stati incassati mediante versamenti diretti, mentre 2,3 miliardi sono risultati riscossi mediante ruoli. Nel complesso si registra un incremento rilevante rispetto al 2009, pari al 26%.

Tabella 10**Incassi da attività di liquidazione dell'imposta suddivisi per ruoli e versamenti diretti**

	2009	2010	Var %
Riscossione complessiva	3,4	4,3	26
<i>di cui</i>			
<i>Ruoli</i>	2,1	2,3	9,5
<i>Versamenti diretti</i>	1,3	2	54

Fonte: Agenzia delle Entrate

Valori assoluti espressi in miliardi di euro

⁵¹ Nell'anno 2008 i versamenti diretti erano stati pari a 2,5 miliardi di euro.

Nell'ambito degli incassi risultanti dalla sola attività di controllo formale e di accertamento, particolarmente rilevante è il dato relativo ai versamenti diretti che rappresenta quanta parte dei controlli effettuati si trasforma immediatamente in gettito. Si rileva infatti che la maggior parte degli incassi dei versamenti diretti deriva da procedure di adesione all'accertamento (D. Lgs. n. 218/97), i quali hanno rappresentato il 47% del totale dei versamenti diretti, per un ammontare di circa 2,2 miliardi di euro. In particolare, le adesioni agli inviti al contraddittorio da parte dei contribuenti hanno rappresentato il 12% dei versamenti diretti totali, mentre le adesioni ai processi verbali di constatazione sono state l'11% del totale. Tali risultati testimoniano l'efficacia degli istituti definitivi introdotti di recente.

Tabella 11
Attività di accertamento e di controllo formale – distribuzione dei versamenti diretti per tipologia di definizione

	Riscosso F23/F24	%
Adesione all'accertamento	2,2	47
<i>di cui</i>		
<i>Adesione ai processi verbali di constatazione</i>	0,5	11
<i>Adesione agli inviti</i>	0,6	12
Omessa impugnazione	1	23
Conciliazione giudiziale	0,2	5
Altre tipologie di definizione ⁵²	0,6	14
Registro	0,5	11
Totale	4,6	100

Fonte: Agenzia delle Entrate

Le somme di colonna possono differire dal rispettivo totale a causa di arrotondamenti

Valori assoluti espressi in miliardi di euro

Si sottolinea inoltre che la maggior parte dei versamenti diretti derivanti da attività di accertamento e controllo formale riguardano controlli effettuati sui grandi contribuenti (1,4 miliardi di euro pari al 32% del totale) e quelli su imprese di piccole dimensioni e lavoratori autonomi (1,3 miliardi di euro, pari al 29% del totale).

⁵²Sono comprese le tipologie di cui agli articoli 16 e 17 del Decreto legislativo n. 472 del 1997, e di cui all'articolo 36 ter del DPR n. 600 del 1973 (avviso bonario).

Tabella 12**Attività di accertamento e di controllo formale – distribuzione dei versamenti diretti per tipologia di contribuenti**

	Riscosso F23/F24 2009	%	Riscosso F23/F24 2010	%
Grandi contribuenti	1,6	37	1,4	32
Imprese medie dimensioni	0,2	5	0,6	12
Imprese piccole dimensioni e lavoratori autonomi	1,2	28	1,3	29
Persone fisiche	1,0	23	0,7	16
Registro	0,3	7	0,5	11
Totale	4,3	100	4,6	100

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

L'attività di controllo nel 2010

I dati relativi all'attività di accertamento svolta nel 2010 evidenziano, rispetto al 2009, un incremento della maggiore imposta accertata a fronte di una sostanziale invarianza del numero totale di accertamenti⁵³ effettuati che è risultato pari a 768.793. La maggior imposta accertata è risultata superiore a 28 miliardi di euro con un incremento, rispetto all'anno precedente⁵⁴, del 6% circa.

Tabella 13**Accertamenti totali e maggior imposta accertata**

	2009	2010	Var. %
1) Accertamenti ordinari e da studi di settore	409.964	388.343	-5
2) Totale accertamenti eseguiti	466.377	451.556	-3
3) Totale accertamenti	768.345	768.793	0
Maggior imposta accertata *	26.662	28.201	+6

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

Il numero di accertamenti riportato in tabella si riferisce a:

- 1) Accertamenti ordinari e da studi di settore: accertamenti ordinari II.DD., IVA, IRAP e controlli sui crediti di imposta; accertamenti sulla base dell'applicazione degli studi di settore;
- 2) Accertamenti ordinari, da studi di settore ed accertamenti di atti e dichiarazioni soggetti a registrazione;
- 3) L'ammontare complessivo degli accertamenti eseguiti comprende anche gli accertamenti parziali automatizzati (ex art. 41-bis del D.P.R. n. 600/73) che nel 2010 sono risultati pari a 317.237 con un incremento del 5% rispetto al 2009.⁵⁵

Il numero indicato in tabella non comprende i controlli formali delle dichiarazioni ex art. 36-ter del D.P.R. n. 600/73 che nel 2010 sono stati 905.556⁵⁶.

⁵³ Si tratta della somma degli accertamenti ordinari, di quelli relativi ad atti e dichiarazioni soggetti a registrazione e degli accertamenti parziali automatizzati.

⁵⁴ Nel 2009 la maggior imposta accertata era stata pari a circa 26,6 miliardi di euro, con un aumento del 31% rispetto al 2008.

⁵⁵ Nel 2009 i controlli parziali automatizzati sono stati 301.968.

Escludendo inoltre gli accertamenti relativi ad atti e dichiarazioni soggetti a registrazione (i quali nel 2010 sono stati 63.213), il totale del numero degli accertamenti eseguiti ai fini IIDD, IVA e IRAP ammonta a 705.580.

Gli accertamenti ordinari eseguiti ai fini delle imposte sui redditi, Iva, Irap e sugli atti soggetti a registrazione hanno evidenziato un calo del 3% rispetto all'anno precedente. Bisogna però evidenziare che la maggiore imposta accertata derivante dal complesso di tali accertamenti è stata pari a 27,8 miliardi di euro con un incremento del 6% rispetto al 2009 (26,3 miliardi di MIA). Tenendo conto anche della maggiore imposta accertata con i controlli parziali automatizzati (373 milioni di euro), la MIA del 2010 ammonta a circa 28,2 miliardi di euro.

Per quanto riguarda la distribuzione degli accertamenti in base alla tipologia di contribuenti sottoposti al controllo, si rileva che il maggior numero dei controlli ha riguardato le persone fisiche (467.569 controlli, pari al 66% del totale), seguite dalle imprese di piccole dimensioni e dai lavoratori autonomi (219.878, pari al 31% del totale). Il restante 3% dei controlli ha riguardato i grandi contribuenti e le imprese di medie dimensioni. I controlli effettuati nei confronti dei grandi contribuenti⁵⁷ sono stati 2.609, pari allo 0,3% dei complessivi accertamenti. Il dato evidenzia un incremento di oltre il 50% rispetto al precedente anno. Gran parte di tali accertamenti sono collegati a processi verbali di constatazione (1.686 su 2.609, il 65% del totale), con più periodi di imposta verificati. Inoltre 456 accertamenti sono stati definiti ai sensi dell'art. 5-bis del D.Lgs. n. 218/97, che prevede l'adesione (su iniziativa del contribuente) al contenuto integrale del verbale di constatazione⁵⁸.

Relativamente alla maggior imposta accertata⁵⁹, la quota più rilevante (pari al 45% del totale della MIA), deriva dai controlli effettuati nei confronti delle imprese di piccole dimensioni e dei lavoratori autonomi. Sempre in tema di maggiore imposta accertata risulta di tutta evidenza la maggiore proficuità dei controlli effettuati nei confronti di grandi contribuenti: infatti a fronte dei 2.609 controlli si registra una MIA di circa 5,5 miliardi di euro, indicando come questa tipologia di controlli determini un recupero medio di imposte di circa 2 milioni di euro. I dati indicati possono essere sintetizzati nella seguente tabella:

⁵⁶ I controlli formali delle dichiarazioni, ex art.36-ter del D.P.R. n.600/73, sono effettuati sulla base di criteri selettivi che individuano situazioni di rischio relative a indebite detrazioni di imposta o di oneri detraibili e deducibili. Negli ultimi anni si sono attestati su un valore superiore alle 900.000 unità, ad eccezione del 2009, quando ne sono stati effettuati 705.313.

⁵⁷ Accertamenti nei confronti di soggetti con volume d'affari, ricavi o compensi dichiarati non inferiori a 100 milioni di euro (Provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle Entrate del 6 aprile 2009).

⁵⁸ L'adesione da parte del contribuente al contenuto integrale del processo verbale di constatazione per tutti gli anni d'imposta comporta la notifica di più atti di definizione.

⁵⁹ Per maggiore imposta accertata vanno intese le somme (al netto di sanzioni ed interessi) dovute dai contribuenti in base a quanto emerso dai controlli ed accertamenti effettuati.

Tabella 14**Distribuzione degli accertamenti per tipologia di contribuenti e relativa maggiore imposta accertata totale e media**

	2009			2010		
	Accertamenti	MIA*	MIA media**	Accertamenti	MIA*	MIA media**
Grandi contribuenti	1.667	3.027	1.815	2.609	5.490	2.104
Imprese medie dimensioni	7.248	2.553	352	15.524	6.265	403
Imprese piccole dimensioni e lav.ri autonomi	244.470	17.751	72	219.878	12.599	57
Persone fisiche	458.547	3.007	6	467.569	3.495	7
Totale	711.932	26.338	37	705.580	27.849	39

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

* Valori espressi in milioni di euro

**Valori espressi in migliaia di euro

Con riferimento agli studi di settore, si ricorda che la loro applicazione consente di raccogliere dati ed informazioni che rappresentano un valido strumento di analisi nell'ambito della selezione dei contribuenti da sottoporre a controllo. Nel 2010 sono stati effettuati 139.567 accertamenti nei confronti di soggetti cui si applicano gli studi di settore⁶⁰, di cui 30.219 nei confronti di soggetti "non congrui". Con riferimento ai principali settori economici, si osserva che il maggior numero di accertamenti sono stati eseguiti nel settore dei servizi, in cui è stato individuato anche il maggiore importo di imposta accertata.

Tabella 15**Soggetti con codice attività cui risulta associato uno studio di settore**

Settore	Numero Accertamenti	MIA*
Commercio	29.659	2.904
Manifattura	18.090	944
Servizi	78.066	3.950
Professionisti	13.752	420
Totale	139.567	8.220

Fonte: Agenzia delle Entrate

*Valori espressi in milioni di euro

⁶⁰ Sono contribuenti esercenti attività di impresa, arti e professioni che hanno dichiarato, per il periodo di imposta accertato, un codice di attività cui risulta associato uno studio di settore.

Per quanto riguarda specificamente i 30.219 accertamenti nei confronti di soggetti “non congrui”, essi hanno fatto registrare una riduzione del 46% rispetto al dato del 2009 e una diminuzione di minore entità della maggiore imposta accertata (40%). Si evidenzia però che la maggiore imposta accertata media passa da 12.802 euro (nel 2009) a 14.341 euro (nel 2010). Ciò è dovuto ad una maggiore selettività nell’individuazione delle posizioni a rischio, con l’effettuazione di specifiche analisi verso soggetti “non congrui”, supportate da ulteriori elementi istruttori che rendono plausibile l’accertamento del reddito di impresa o di lavoro autonomo determinato sulla base delle risultanze degli studi di settore⁶¹.

Nel corso del 2010 n. 14.591 accertamenti su soggetti non congrui agli studi di settore sono stati definiti con adesione o acquiescenza facendo rilevare una maggiore imposta definita (media) molto superiore a quella del 2009, a conferma di un’efficace selezione dei soggetti su cui concentrare l’attività di controllo.

Tabella 16**Accertamenti nei confronti di soggetti non congrui agli studi di settore**

	2009	2010	Var %
N. accertamenti	56.437	30.219	-46
Maggiore imposta accertata media**	12.802	14.341	12
N. accertamenti definiti con adesione e con acquiescenza	24.619	14.591	-41
Maggiore imposta definita media**	4.410	5.005	13

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

*Valori espressi in milioni di euro

**Valori in euro

Nel 2010 è proseguita l’attuazione delle disposizioni normative relative al piano straordinario di controlli per la determinazione sintetica del reddito delle persone fisiche⁶² (c.d. accertamento sintetico ex articolo 38, commi quarto e seguenti, D.P.R. n. 600/73) con un numero di accertamenti pari a 30.443 (+8% rispetto all’anno precedente)⁶³. La maggiore imposta accertata complessivamente a seguito di questa attività è risultata di 501 milioni di euro (+9% rispetto al 2009), e la maggiore imposta accertata media di 16.456 euro. I dati relativi al numero di procedure chiuse nel corso del 2010 tramite acquiescenza e accertamento con adesione, e alla maggiore

⁶¹ Le risultanze dell’applicazione degli studi di settore non rappresentano uno strumento “automatico” di accertamento: è infatti prevista la necessità del contraddittorio con il contribuente e l’obbligo per gli Uffici di esplicitare nell’invito a comparire anche gli ulteriori elementi istruttori che supportano la pretesa di accertamento. Oggi la selezione dei soggetti non congrui è effettuata sulla base di specifici percorsi di analisi del rischio, con l’ausilio di applicativi dedicati (RADAR – Studi di settore).

⁶² Art. 83 del D.L. n. 112/2008.

⁶³ Nel 2009 gli accertamenti sintetici eseguiti sono stati 28.316 con un incremento di oltre l’ottanta per cento rispetto al risultato dell’anno precedente (15.153 accertamenti).

imposta così definita (+63% rispetto all'anno precedente) dimostrano la solidità dell'attività di controllo svolta in questo specifico campo d'azione⁶⁴.

Tabella 17**Accertamenti ordinari II.DD. con determinazione sintetica del reddito delle persone fisiche**

	2009	2010	Var%
N. accertamenti	28.316	30.443	8
Maggior imposta accertata*	460	501	9
N. accertamenti definiti con adesione e acquiescenza	8.506	12.729	50
Maggiore imposta definita*	59	96	63

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

*Valori espressi in milioni di euro

Anche nel 2010, come negli anni precedenti, è stato adeguatamente utilizzato lo strumento dell'indagine finanziaria come ausilio all'accertamento. Gli accertamenti (ai fini II.DD., Iva e Irap) che hanno fatto uso di indagine finanziaria sono stati 9.371, con un incremento del 7% rispetto al 2009. A fronte dell'aumento del numero di accertamenti effettuati, si registra un calo della maggiore imposta accertata attraverso questo tipo di attività (-11%). La diminuzione della MIA è controbilanciata dall'aumento del numero dei casi chiusi tramite acquiescenza ed accertamento con adesione (+4% sul 2009) e della corrispondente maggiore imposta definita (+14%), segnali di un miglioramento dell'attività di riscossione e del recupero immediato delle somme evase.

Tabella 18**Accertamenti ordinari II.DD., IVA e IRAP di iniziativa dell'Agenzia delle Entrate assistiti da indagine finanziaria**

	2009	2010	Var %
N. accertamenti	8.756	9.371	7
Maggior imposta accertata*	975	866	-11
N. accertamenti definiti con adesione e acquiescenza	3.244	3.361	4
Maggiore imposta definita*	56	64	14

Fonte: Agenzia delle Entrate

*Valori espressi in milioni di euro

In attuazione delle disposizioni dell' art. 27 del D.L. n. 185/2008, si è proseguito con l'attività di controllo sui crediti di imposta indebitamente utilizzati in compensazione: nel 2010 i controlli

⁶⁴ Gli accertamenti con determinazione sintetica del reddito hanno fatto registrare nel 2010 una Maggiore Imposta Accertata media pari a 16.445 euro mentre la mediana della MIA è risultata pari a 9.245 euro.

eseguiti sono stati pari a 6.794, confermando sostanzialmente il dato relativo al 2009. Il credito recuperato in totale è stato pari a circa 291 milioni di euro (+28% sull'anno precedente).

Tabella 19**Controllo dei crediti di imposta indebitamente utilizzati in compensazione (art. 27 del D.L. n. 185/2008)**

	2009	2010	Var %
Numero atti	6.753	6.794	0,6
Credito recuperato in totale*	228	291	28
Credito recuperato medio**	33.900	42.955	27

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

*Valori espressi in milioni di euro

**Valori espressi in euro

Si evidenzia inoltre che nel 2010 sono stati notificati 99.783 accertamenti verso soggetti che hanno indicato un credito IVA in dichiarazione. Il minor credito Iva così accertato è risultato di 1.366 milioni di euro (7% in più rispetto al 2009) e la maggiore Iva a debito pari a 4.136 milioni di euro (16% in più sul 2009).

Tabella 20**Accertamenti nei confronti di soggetti che hanno indicato un credito IVA in dichiarazione**

	2009	2010	Var %
N. accertamenti eseguiti	94.931	99.783	5
Minor credito accertato*	1.277	1.366	7
Maggiore IVA a debito accertata*	3.579	4.136	16

Fonte: Agenzia delle Entrate

*Valori espressi in milioni di euro

Passando alle attività istruttorie esterne sono stati effettuati poco meno di 10.000 verifiche e controlli mirati⁶⁵ con i quali sono stati individuati circa 1 miliardo di maggiori imposte evase relative all'Iva, quasi 9 miliardi di base imponibile evasa relativa alle imposte dirette, circa 8,6 miliardi di imponibile Irap evasi e 331 milioni di ritenute non operate. I maggiori rilievi sono stati contestati con l'attività di controllo verso le grandi imprese.

⁶⁵ Le verifiche e i controlli mirati sono le attività istruttorie eseguite presso le sedi delle imprese o dei professionisti al fine di reperire elementi e documenti fiscalmente rilevanti ai fini dell'accertamento dei maggiori imponibili e delle maggiori imposte dirette, dell'Iva e dell'Irap.

Tabella 21
Interventi esterni (verifiche e controlli mirati)

	N. interventi	Maggiori imposte e rilievi constatati*			Ritenute non operate
		IVA (maggiori imposte)	I.I.D.D. (maggiori imponibili)	IRAP (maggiori imponibili)	
Verifiche e controlli mirati	9.559	1.109	8.920	8.557	331
<i>Nei confronti di</i>					
Grandi contribuenti	501	586	5.927	5.993	316
Imprese medie dimensioni	3.076	325	1.922	1.619	12
Imprese piccole dimensioni	5.025	170	938	840	2
Enti non commerciali	957	28	133	105	1

Fonte: Agenzia delle Entrate

*Valori espressi in milioni di euro

La specifica attività di contrasto alle frodi tributarie è stata realizzata attraverso il coordinamento dell'Ufficio centrale antifrode con gli Uffici antifrode regionali: sono state realizzate 526 indagini fiscali, in linea con il risultato già raggiunto nel 2009. Si è dimostrato particolarmente efficace l'interazione ed il coordinamento fra Agenzia delle Entrate, Guardia di Finanza e Agenzia delle Dogane⁶⁶ per la definizione delle strategie di contrasto delle frodi carosello e di quelle realizzate mediante l'indebito utilizzo di lettere di intento o connesse all'importazione di beni a prezzi palesemente incoerenti rispetto a quelli di mercato.

L'Ufficio Centrale Antifrode⁶⁷ e gli uffici regionali hanno seguito anche ulteriori progetti incentrati su analisi di frodi effettuate oltre che in ambito IVA, anche in quello delle imposte sui redditi. Al riguardo si è assistito ad un aumento delle frodi nell'ambito delle I.I.D.D., attraverso schemi di pianificazione fiscale sempre più aggressiva, creati per generare componenti negativi fittizi, oppure fittizi crediti d'imposta. Come per il 2009, i settori economici oggetto di maggiore attenzione sono stati quelli relativi al commercio di beni a maggiore valore aggiunto e quello immobiliare/finanziario.

⁶⁶ L'attività antifrode congiunta delle Agenzia fiscali e della GdF è stata guidata da una specifica "cabina di regia operativa" avviata nel 2008.

⁶⁷ All'Ufficio centrale antifrode sono attribuite le seguenti competenze:

- Analisi dei fenomeni di frode in materia tributaria e definizione delle strategie di contrasto e delle conseguenti metodologie operative.
- Coordinamento e monitoraggio delle attività di controllo connesse ai fenomeni di frode condotte sul territorio.
- Esecuzione di indagini e controlli a livello nazionale sui fenomeni di frode di maggiore rilevanza e pericolosità.

Tabella 22**Indagini fiscali realizzate da parte degli Uffici Antifrode**

	2009	2010
N. attività istruttorie esterne	551	526
Maggiore imposta IVA constata*	789	724
Maggiore imponibile II.DD.*	2.055	4.092
Maggiore imponibile IRAP*	1.334	2.369
Ritenute*	28	6

Fonte: Agenzia delle Entrate

*Valori espressi in milioni di euro

L'Ufficio Centrale per il contrasto agli illeciti fiscali internazionali⁶⁸ (UCIFI) è stato impegnato nel trasmettere segnalazioni alle strutture operative a seguito di indagini e controlli relativi a situazioni di illecito trasferimento e detenzione di attività economiche e finanziarie all'estero, comprese le fattispecie correlate al mancato adempimento dell'obbligo di dichiarazione da parte dei soggetti residenti in Italia che detengono investimenti all'estero ovvero attività estere di natura finanziaria⁶⁹.

Tabella 23**Attività realizzate da parte dell'Ufficio Centrale per il contrasto agli illeciti fiscali internazionali**

	2010
N. segnalazioni	125
Maggiore imposta IVA*	4
Maggiore imponibile II.DD.*	599
Maggiore imponibile IRAP*	59
Attività estere e trasferimenti non dichiarati*	7.579

Fonte: Agenzia delle Entrate

*Valori espressi in milioni di euro

⁶⁸ L'Ufficio Centrale per il contrasto agli illeciti fiscali internazionali ha sede in Roma e si articola in sei unità periferiche situate a Milano, Torino, Firenze, Bologna, Venezia e Napoli. Le competenze dell'UCIFI possono essere così riassunte:

- Individuazione dei fenomeni di illecito trasferimento e detenzione di attività economiche e finanziarie all'estero e di trasferimento della residenza all'estero a fini di evasione fiscale.
- Acquisizione di informazioni rilevanti per il contrasto degli illeciti fiscali internazionali, con l'ausilio, per le attività da svolgere all'estero, del personale della Guardia di Finanza di cui all'articolo 4 del decreto legislativo 19 marzo 2001, n. 68.
- Definizione delle strategie di contrasto degli illeciti fiscali internazionali e delle connesse metodologie operative; coordinamento e monitoraggio delle attività di controllo sul territorio concernenti i predetti fenomeni.
- Esecuzione di indagini e controlli sui fenomeni di maggiore rilevanza e pericolosità.

⁶⁹ Articolo 4, commi 1 e 2 della Legge n. 167/90.

Complessivamente la base imponibile emersa (ossia i maggiori redditi e le minori perdite) in seguito all'attività di accertamento svolta dall'Agenzia delle Entrate ammonta a 135 miliardi di euro (nel 2009 è risultato pari a 132 miliardi di euro). La seguente tabella mostra la base imponibile recuperata ai fini delle imposte sui redditi, dell'Iva e dell'Irap:

Tabella 24
Emersione di base imponibile ai fini ILDD, IVA e IRAP derivante dall'attività di accertamento

Maggiore Imponibile accertato	2010
Addizionale regionale	17.486
IRAP	41.226
IRPEF	15.644
IRES	27.258
Ritenute	1.331
Tassazione sostitutiva	779
Tassazione separata	455
Maggior volume d'affari IVA	31.541
Totale	135.720

Fonte: Agenzia delle Entrate
Valori espressi in milioni di euro

La validità dei criteri di selezione adottati dall'Agenzia delle entrate è confermata dall'alto livello di positività dei controlli che è risultato in media del 96%. La maggiore imposta accertata connessa agli accertamenti che hanno avuto esito positivo è stata di circa 28,2 miliardi di euro. La quota maggiore di MIA è stata riscontrata nell'ambito degli accertamenti verso piccole imprese e lavoratori autonomi, categoria verso cui è stato eseguito il maggior numero di controlli, mentre gli accertamenti verso i grandi contribuenti hanno conseguito una maggiore redditività (quasi 5,5 miliardi di maggiore imposta accertata con meno di 3.000 controlli).

Tabella 25**Positività dei controlli e relativa MIA per tipologia di controllo**

Tipologia di controllo	Controlli eseguiti	Controlli positivi	Positività	MIA*
Accertamenti nei confronti di grandi contribuenti	2.609	2.595	99%	5.491
Accertamenti nei confronti di medie imprese	15.038	14.870	98%	6.264
Accertamenti nei confronti di piccole imprese e professionisti	213.240	207.425	97%	12.599
Accertamenti con determinazione sintetica del reddito	30.443	29.565	97%	501
Accertamenti nei confronti di enti non commerciali	2.246	2.202	99%	120
Altri accertamenti	124.767	121.552	97%	2.501
Accertamenti di atti e dichiarazioni soggetti a registrazione	63.213	63.213	100%	352
Accertamenti parziali automatizzati	317.237	293.088	92%	373
Totale	768.345	734.510	96%	28.201

Fonte: Agenzia delle Entrate

Valori espressi in milioni di euro

I controlli sostanziali ai fini delle imposte sui redditi, Iva e Irap, definiti per adesione⁷⁰ o acquiescenza sono stati 254.095⁷¹ (con una diminuzione del 7% rispetto al 2009⁷²) e la maggiore imposta definita per adesione o per acquiescenza è risultata pari a quasi 2,9 miliardi di euro. Si riporta la tabella che mostra la distribuzione degli accertamenti per adesione e della maggiore imposta definita per tipologia di contribuenti verso cui è stato effettuato il controllo:

Tabella 26**Definizione (per adesione o per acquiescenza) dei controlli sostanziali II.DD., IVA e IRAP per tipologia di contribuente**

	N. accertamenti	Maggiore Imposta definita*
Accertamenti definiti per adesione o acquiescenza	254.095	2.884
Grandi contribuenti	1.319	1.011
Imprese medie dimensioni	7.958	418
Imprese piccole dimensioni – lavoratori autonomi	67.139	889
Persone fisiche	177.679	566

Fonte: Agenzia delle Entrate

*Valori espressi in milioni di euro

⁷⁰ Si fa riferimento agli accertamenti con adesione, adesione ai processi verbali di constatazione e adesione ai contenuti dell'invito al contraddittorio (articoli 5, 5-bis e 6 del D.Lgs. n.218/97)

⁷¹ L'importo include anche gli accertamenti parziali automatizzati definiti con acquiescenza.

⁷² Nel 2009 gli accertamenti definiti per adesione o acquiescenza sono stati 271.907.

La Maggiore Imposta Accertata oggetto di definizione o acquiescenza è stata di circa 4,8 miliardi di euro, di cui 3,9 miliardi oggetto di adesione e 0,9 miliardi di acquiescenza. A fronte di una Maggiore Imposta Accertata pari a 28,2 miliardi, la percentuale di definizione di MIA è pari a oltre il 17%⁷³. La tabella seguente mostra la MIA relativa agli accertamenti definiti per adesione o per acquiescenza.

Tabella 27**MIA relativa ad accertamenti definiti per adesione o per acquiescenza secondo la tipologia di controllo**

Tipologia di controllo	MIA oggetto di definizione per adesione	MIA in acquiescenza	Totale
Accertamenti nei confronti di grandi contribuenti	1.579	338	1.917
Accertamenti nei confronti di medie imprese	558	81	639
Accertamenti nei confronti di piccole imprese e professionisti	1.250	183	1.433
Accertamenti con determinazione sintetica del reddito	109	42	151
Accertamenti nei confronti di enti non commerciali	9	3	12
Altri accertamenti	294	128	422
Accertamenti di atti e dichiarazioni soggetti a registrazione	84	19	103
Accertamenti parziali automatizzati	-	139	139
Totale	3.883	933	4.816

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

La maggiore imposta definita per adesione è risultata di circa 2 miliardi di euro, a fronte di una MIA oggetto di adesione di 3,9 miliardi di euro: il tasso di definizione della maggiore imposta accertata (dato dal rapporto tra maggiore imposta definita per adesione e maggiore imposta accertata oggetto di definizione per adesione) è risultato pari al 52%.

Al fine di valutare l'efficacia della pretesa tributaria connessa all'attività di controllo è utile inoltre valutare i risultati dell'attività di contenzioso. Nel corso del 2010 sono stati presentati 187.810 ricorsi in Commissione Tributaria Provinciale, con una diminuzione rispetto al 2009 del 2,6%⁷⁴. I

⁷³ Nel 2009 tale percentuale è risultata essere pari al 12%.

⁷⁴ Nel 2009 i ricorsi presentati in CTP erano stati 192.866.

ricorsi presentati in Commissione Tributaria Regionale sono stati 51.235, con un aumento rispetto al 2009 del 18,2%⁷⁵.

Per ciò che concerne i ricorsi decisi in CTP (tabella 28), nel 2010 sono state depositate 172.470 sentenze, compresi i ricorsi dichiarati inammissibili. Riguardo agli esiti di tali decisioni, nel 37,9% (65.397) dei casi l'esito della sentenza è stato totalmente favorevole⁷⁶ all'Ufficio, nel 34,7% (59.789) dei casi invece l'esito è stato favorevole al contribuente, mentre nell'11,2% (19.278) l'esito è stato parzialmente favorevole all'Ufficio. Infine l'estinzione del processo prima del giudizio è intervenuta nel 16,2% (28.006) dei casi.

Tabella 28**Esito dei ricorsi presentati in CTP**

Esito	2009	2010
Favorevole Ufficio	37,60%	37,90%
Favorevole contribuente	33,80%	34,70%
Parzialmente favorevole	11%	11,20%
Estinzione del processo	17,60%	16,20%

Fonte: Agenzia delle Entrate

Passando ad esaminare gli esiti dei ricorsi in CTR (tabella 29), nel 2010 sono state depositate 40.226 sentenze. Riguardo agli esiti di tali decisioni nel 40,7% dei casi (16.389) l'esito della sentenza è stato totalmente favorevole all'Ufficio, nel 43,4% dei casi (17.441) invece l'esito è stato favorevole al contribuente, mentre nel 11,6% dei casi (4.649) l'esito è stato parzialmente favorevole all'Ufficio. L'estinzione del processo prima del giudizio è intervenuta nel 4,3% dei casi (1.747).

I risultati ottenuti sia CTP che in CTR appaiono sostanzialmente in linea con quelli relativi al 2009.

Tabella 29**Esito dei ricorsi presentati in CTR**

Esito	2009	2010
Favorevole Ufficio	39,30%	40,70%
Favorevole contribuente	45%	43,40%
Parzialmente favorevole	10,60%	11,6%
Estinzione del processo	5,10%	4,30%

Fonte: Agenzia delle Entrate

Guardando ai ricorsi secondo una suddivisione per fasce di importo oggetto di contenzioso (tabelle 30 e 31), in CTP più dell'80% dei ricorsi presentati nel 2010 sono compresi nella fascia di valore

⁷⁵ Nel 2009 i ricorsi presentati in CTR erano stati 43.329.

⁷⁶ Sono inclusi negli esiti favorevoli anche i ricorsi dichiarati inammissibili.

economico più bassa . Complessivamente la MIA oggetto di contenzioso in CTP nel 2010 è stata pari a circa 10,9 miliardi di euro. Nel secondo grado di giudizio si registra in trend simile a quello visto per le CTP, tranne che per la prima fascia di importo in contestazione. Complessivamente la MIA oggetto di contenzioso in CTR nel 2010 è stata superiore a 4,5 miliardi di euro.

Tabella 30**Numero di ricorsi presentati in CTP suddivisi per fasce di valore economico**

Fasce di valore economico (euro)	2009		2010	
	Ricorsi presentati	% sul totale	Ricorsi presentati	% sul totale
0 – 51,646	156.396	81	151.358	81
51.646 – 100.000	13.212	7	13.211	7
100.000 – 250.000	11.441	6	11.362	6
Oltre 250.000	11.817	6	11.879	6
Totale	192.866	100	187.810	100
MIA oggetto di contenzioso*		10,1		10,9

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

*Valori espressi in miliardi di euro

Tabella 31**Numero di ricorsi presentati in CTR suddivisi per fasce di valore economico**

Fasce di valore economico (euro)	2009		2010	
	Ricorsi presentati	% sul totale	Ricorsi presentati	% sul totale
0 – 51,646	31.501	43	35.618	70
51.646 – 100.000	3.713	9	5.164	10
100.000 – 250.000	3.591	8	4.926	9
Oltre 250.000	4.524	10	5.527	11
Totale	43.329	100	51.235	100
MIA oggetto di contenzioso*		3,8		4,5

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

*Valori espressi in miliardi di euro

Se si limita il campo di osservazione alle sole controversie derivanti esclusivamente da attività di accertamento, dall'esame dei dati a livello nazionale emerge che in CTP, su un totale di 77.707 pronunce depositate nel 2010, il 34%, hanno avuto un esito favorevole all'Agenzia, il 34,7% hanno avuto un esito sfavorevole ed il 16,1% presentano un esito parzialmente favorevole. Completano l'analisi le pronunce di estinzione che sono state 11.797 (pari al 15,2%). Nel secondo grado di giudizio, su un totale di 20.049 provvedimenti depositati, le pronunce favorevoli all'Agenzia sono state il 39,8%, quelle sfavorevoli il 41,9%, mentre le parzialmente favorevoli rappresentano il 14,9%. In ultimo, 686 decisioni si riferiscono alle estinzioni del giudizio (3,4%).

Sempre per quanto riguarda le controversie derivanti da attività di accertamento, focalizzando l'attenzione su quelle con maggiore imposta accertata in contestazione superiore o uguale a 100.000 euro, il totale delle pronunce adottate in CTP nel 2010 ammonta a 8.035. Di queste, il 38,4% presentano un esito favorevole all'Agenzia, il 30,5% un esito sfavorevole ed il 20,8% un esito parzialmente favorevole. Le pronunce di estinzione sono state 831 (10,3%). Nel secondo grado di giudizio, su un totale di 3.052 provvedimenti depositati, le pronunce favorevoli all'Agenzia sono state il 37,3%, quelle sfavorevoli il 37,8%, mentre le parzialmente favorevoli e quelle di estinzione ammontano, rispettivamente, a 672 (22%) e a 89 (2,9%).

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

Anche nel 2010 l'attività svolta dalla Guardia di Finanza ha avuto gli obiettivi prioritari del contrasto e della prevenzione dei fenomeni di evasione fiscale⁷⁷: è stata quindi effettuata una forte intensificazione dell'attività di intelligence, dell'analisi di rischio e del controllo economico del territorio, al fine di affinare la selezione dei soggetti da sottoporre a verifica e delle categorie economiche a più alto indice di evasione.

Nel corso del 2010 la Guardia di Finanza ha complessivamente posto in essere 31.777 verifiche⁷⁸, 79.872 controlli⁷⁹ e 779.863 controlli strumentali⁸⁰: le verifiche e i controlli eseguiti hanno comportato l'individuazione di oltre 49 miliardi di euro di imponibile non tassato ai fini delle imposte sui redditi e di 30,4 miliardi ai fini Irap, 6,4 miliardi di euro di Iva dovuta e non versata e 635 milioni per ritenute non operate e/o non versate.

Complessivamente, i risultati conseguiti sono stati significativamente superiori sia alla media dei degli ultimi dieci anni⁸¹, sia ai risultati ottenuti nello scorso anno, che rappresentava comunque il risultato migliore del periodo considerato.

Tabella 32

Risultati dell'attività della Guardia di Finanza nel 2010

	2009	2010	Var %
Basi imponibili II.DD.	33.658	49.245	46,3%
Ritenute operate e non versate	257	635	147,1
IVA dovuta e non versata	6.010	6.382	6,2%
Basi imponibili IRAP	22.750	30.434	33,8%

Fonte: Guardia di Finanza

Milioni di euro

⁷⁷ L'Atto di indirizzo del Ministro dell'Economia e delle Finanze ha demandato per l'anno 2010 alla Guardia di Finanza l'obiettivo strategico di "prevenire e reprimere l'elusione e l'evasione fiscale in tutte le loro manifestazioni".

⁷⁸ Per verifiche si intende l'attività finalizzata ad acquisire e comunicare all'autorità amministrativa titolare del procedimento di accertamento delle imposte e di applicazione delle sanzioni dati, elementi, e notizia utilizzabili per la determinazioni di basi imponibili fiscalmente rilevanti e delle imposte, nonché per l'irrogazione delle sanzioni, mediante l'esercizio di potestà ispettive incisive e penetranti.

⁷⁹ Il controllo consiste in un'attività ispettiva limitata al riscontro di un singolo atto di gestione, avente riflessi sulla determinazione della base imponibile, sulla quantificazione dell'imposta o sugli altri obblighi fiscali gravanti sui contribuenti.

⁸⁰ Si tratta di controlli relativi a scontrini fiscali e documenti di trasporto di beni viaggianti e per l'identificazione di soggetti che conducono un lato tenore di vita e utilizzano beni indicativi di elevata capacità contributiva.

⁸¹ Nel periodo 1999-2009 la media annuale delle basi imponibili ai fini delle imposte dirette individuate dalla Guardia di Finanza ammonta a 20,1 miliardi di euro mentre l'Iva evasa a 3,3 miliardi di euro.

Oltre il 93% delle verifiche e controlli complessivamente effettuati hanno riguardato contribuenti con un volume d'affari/ammontare di ricavi o compensi non superiore a 5.164.568 euro mentre 1.624 verifiche e controlli (1,5% del totale) sono stati eseguiti presso grandi contribuenti, realizzando però i risultati maggiormente significativi per ciò che concerne l'emersione di basi imponibili non dichiarate ai fini delle imposte dirette e dell'Irap.

Tabella 33**Risultati dell'attività della Guardia di Finanza nel 2010**

Risultati	Fasce di volume d'affari/ricavi e compensi			
	0-5,16 mln	5,16 – 100 mln	Più di 100 mln	Totale
Basi imp.li II.DD*.	13.254	15.339	20.652	49.245
Ritenute non operate*	79	57	499	635
IVA dovuta e non versata*	2.373	2.783	1.226	6.382
Basi imp.li IRAP*	9.256	3.756	17.422	30.434

Fonte: Guardia di Finanza

*Valori espressi in milioni di euro

Nell'ambito dell'attività di contrasto all'economia sommersa sono stati individuati 8.850 evasori totali, per un totale di 20,3 miliardi di euro di imponibili non dichiarati e 2,6 miliardi di euro di IVA non versata. I settori che evidenziano il maggior numero di evasori totali sono risultati l'edilizia (34,6% dei casi) e il commercio all'ingrosso e dettaglio (21,9% dei casi).

Per quanto concerne la lotta allo sfruttamento della manodopera irregolare, nel corso dei controlli sono stati individuati 7.822 datori di lavoro che impiegavano oltre 18 mila lavoratori irregolari.

Tabella 34**Economia sommersa**

	2009	2010	Var %
Evasori totali	7.513	8.850	18%
Di cui responsabili di reati	2.309	3.288	42%
Maggiori basi imponibili ai fini II.DD*	13.784	20.263	47%
Iva dovuta e non versata	2.196	2.640	20%

Fonte Guardia di Finanza

*Valori espressi in milioni di euro

Sul versante della lotta alle frodi fiscali, nel cui ambito rientrano anche i reati che comportano la denuncia all’Autorità Giudiziaria⁸², particolare rilievo ha assunto l’attività svolta per contrastare le frodi in ambito Iva⁸³ grazie anche all’integrazione delle banche dati interne ed esterne all’anagrafe tributaria⁸⁴: le indagini hanno consentito di scoprire un ammontare di Iva evasa pari a 2,8 miliardi di euro (con un incremento del 3% rispetto al 2009).

L’azione di contrasto all’evasione fiscale internazionale ha inoltre prodotto la scoperta di circa 10,5 miliardi di euro⁸⁵ (oltre l’ottanta per cento in più rispetto al 2009⁸⁶) di imponibili sottratti a tassazione mediante omessa dichiarazione di capitali detenuti all’estero, esterovestizione della residenza di persone fisiche e società ed altre operazioni di carattere evasivo/elusivo condotte con i c.d. “Paradisi fiscali”.

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

La strategia dei controlli dell’Agenzia delle Dogane per l’anno 2010 è stata diretta al potenziamento delle attività di verifica al fine di migliorare l’efficacia dell’attività di prevenzione e di contrasto dell’evasione tributaria e degli illeciti extra-tributari, nonché a favorire l’adempimento puntuale e spontaneo degli obblighi da parte degli operatori.

Il volume complessivo dei controlli⁸⁷ effettuati nel 2010 dall’Agenzia delle Dogane risulta pari a 1.588.886 con un decremento del 21,9 % rispetto a quanto realizzato nel 2009 (anno in cui è stato raggiunto un volume complessivo di controlli di 2.033.428).

Gli obiettivi perseguiti sono stati quelli di migliorare la qualità dei controlli e garantire al contempo il presidio nei vari ambiti di competenza dell’Agenzia: gli interventi sono stati pertanto modulati in ragione delle diverse situazioni territoriali e delle principali aree di rischio. Ciò ha consentito di fissare un numero complessivo di controlli inferiore a quello registrato nel 2009, assicurando al

⁸² A seguito delle indagini svolte, sono stati denunciati 11.230 soggetti e accertati 11.490 reati (il 5,3% in più rispetto al 2009), di cui oltre il 70% si riferisce ai casi più gravi di illecito quali emissione di fatture per operazioni inesistenti, dichiarazione fraudolenta o infedele, occultamento o distruzione di documenti contabili

⁸³ Si tratta delle c.d. “frodi carosello” poste in essere mediante *società cartiere* o *missing traders*, vale a dire imprese prive di struttura che importano merci in sospensione d’imposta e dopo la loro vendita, omettono di versare l’imposta, cessando l’attività poco dopo.

⁸⁴ Tra questi si segnalano gli applicativi “M.E.R.C.E. e V.I.E.S. che consentono lo sviluppo di analisi relative agli scambi commerciali con altri Paesi.

⁸⁵ I 10,5 miliardi di euro di base imponibile sottratta a tassazione è attribuibile per circa 4 miliardi a fenomeni di estero vestizione di persone fisiche e società e 6,5 miliardi di euro ad altre operazioni evasive ed elusive condotte con soggetti residenti nei c.d. “Paradisi fiscali”.

⁸⁶ Nel 2009 tale ammontare è risultato pari a 5,8 miliardi di euro.

⁸⁷ S’intendono tutte le tipologie di controllo tributario nel settore dogane ed accise: controlli allo sdoganamento, verifiche tecnico-amministrative in materia di accise e controlli a posteriori.

contempo sia un incremento del livello di efficacia dei controlli medesimi, sia l'esigenza di controllo e deterrenza nei vari settori di intervento.

La valutazione qualitativa dell'attività posta in essere dall'Agenzia viene espressa dai dati riguardanti i Maggiori Diritti Accertati (MDA) e i Maggiori Diritti Riscossi (MDR) conseguiti nel corso del 2010.

In particolare, i maggiori diritti accertati (MDA), a seguito dei controlli e delle verifiche, sono risultati pari a 1.137 milioni di euro con un decremento di circa il 4% rispetto al 2009 (anno in cui erano stati pari a 1.185 milioni di euro).

I maggiori diritti riscossi (MDR) nel 2010 sono stati pari, nel complesso, a circa 337 milioni con un incremento di 3 milioni rispetto all'anno precedente, in cui erano stati pari a 334 milioni.

Di questi, i maggiori diritti riscossi in materia di accise ammontano a circa 54 milioni di euro con un incremento del 25,6 % rispetto al 2009.

Tabella 31
Attività dell'Agenzia delle Dogane

	2009	2010	Var. %
Verifiche e controlli tributari	2.033.428	1.588.886	- 21,9
Maggiori Diritti Accertati *	1.185	1.137	- 4,1
MD riscossi *	334	337	0,1
	<i>di cui</i>		
Accise*	43	54	25,6

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

* Valori espressi in milioni di euro

Escludendo il dato relativo ai controlli allo sdoganamento, nel 2010 si rileva un numero di controlli pari a 332.848, con un incremento del 3,8% rispetto al 2009, anno in cui sono risultati pari a 320.762.

In particolare, si sono registrate 35.004 verifiche tecnico-amministrative in materia di accise (+0,6% rispetto al 2009). Tra le maggiori variazioni, si segnala il forte incremento delle verifiche ordinarie, passate da un totale di 6.259 del 2009 al totale di 23.647 realizzato nel 2010, e dei controlli AEO⁸⁸

⁸⁸ Controlli su operatore economico autorizzato (AEO): utente che aderisce a un programma di certificazione, definito in ambito comunitario, che consente agli interessati il conseguimento di rilevanti agevolazioni, tra le quali il minor onere conseguente ad un'attività di accesso meno stringente presso la sede operativa, qualora vengano soddisfatti i requisiti richiesti dalla normativa di riferimento.

(+53%). Tra i decrementi si evidenzia quello riguardante i controlli FEAGA⁸⁹ (-31%), volti a monitorare i finanziamenti relativi alla Politica Agricola Comunitaria (PAC).

Tabella 32
Distribuzione dei controlli per tipologia di verifica

Tipologia di controlli	2009	2010	Var. %
Verifiche IVA Intracomunitaria	7.851	7.106	-9,5
Verifiche Plafond	1.256	1.188	-5,4
Revisioni d'accertamento con accesso	2.851	3.147	10,4
Verifiche ordinarie	6.259	23.637	277,7
Revisioni d'accertamento in ufficio	267.465	262.386	-1,9
Controlli FEAGA	70	48	-31,4
Controlli AEO	217	332	53
Verifiche tecnico amministrative in materia di accise	34.793	35.004	0,6
Totale controlli	320.762	332.848	3,8

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

Le analisi di rischio sempre più accurate per l'individuazione dei soggetti di maggiore pericolosità fiscale, da sottoporre a verifica, e la riduzione complessiva del numero di operatori interessati spiegano la diminuzione del numero complessivo di verifiche Iva effettuate. Nonostante tale riduzione, i Maggiori Diritti Accertati complessivi delle due tipologie di verifica sono aumentati di circa l'11%, passando 592,9 milioni di euro del 2009 a 658,2 milioni del 2010, a conferma della proficuità delle scelte effettuate.

⁸⁹ Il Fondo europeo agricolo di garanzia finanzia, in regime di gestione concorrente tra gli Stati membri e la Commissione, le spese seguenti:

- le restituzioni fissate per l'esportazione dei prodotti agricoli nei paesi terzi;
- gli interventi destinati a regolarizzare i mercati agricoli;
- i pagamenti diretti agli agricoltori previsti dalla politica agricola comune;
- talune azioni d'informazione e promozione dei prodotti agricoli sul mercato interno della Comunità e nei paesi terzi, realizzati dagli Stati membri;
- spese inerenti alle misure di ristrutturazione dell'industria dello zucchero a norma del regolamento (CE) n. 320/2006 del Consiglio;
- i programmi a favore del consumo della frutta nelle scuole.

Gli stanziamenti necessari per garantire le spese finanziate dal FEAGA sono messi a disposizione degli Stati membri dalla Commissione sotto forma di rimborsi mensili. Essi sono effettuati sulla base di una dichiarazione delle spese e delle informazioni fornite dagli Stati membri. In caso di utilizzazione di fondi non conforme alle norme comunitarie, la Commissione può decidere di ridurre o di sospendere i pagamenti.

Le risorse risparmiate hanno consentito di incrementare il numero delle verifiche ordinarie in ufficio che hanno registrato un aumento dei diritti accertati in tale settore (dai circa 3 milioni del 2009 ai 15 milioni del 2010).

La validità delle scelte effettuate, in termini di miglioramento della dimensione qualitativa dell'attività svolta, è rappresentata anche dalla remuneratività media delle verifiche IVA, ottenuta come rapporto tra i maggiori diritti accertati e verifiche positive, che risulta di circa 213.000 euro, (+70% rispetto al 2009, in cui si è attestata a circa 147.000 euro).

Il tasso di positività medio delle verifiche tecnico-amministrative è aumentato dal 40,3% del 2009 al 45,3% del 2010, grazie ad un progressivo affinamento della selezioni delle posizioni da controllare da parte degli Uffici, con una maggiore selezione di illeciti sostanziali da perseguire in luogo di situazioni formali di irregolarità.

In riferimento alle verifiche doganali con accesso, la riduzione del tasso di positività rispetto al 2009 è dovuta in particolare ad un maggior successo riscontrato nei controlli allo sdoganamento che ha comportato una riduzione delle verifiche doganali a posteriori: il tasso di positività rilevato rimane comunque in linea con la media riscontrata negli ultimi anni.

Tabella 33

Positività delle verifiche doganali

Tasso di positività delle verifiche	2009	2010
Tecnico amministrative	40,3%	45,3 %
Doganali con accesso	41,9%	35,3 %
Verifiche Intra	42,1%	34,8 %
Verifiche Plafond	58,3%	51,5 %

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

Per ciò che riguarda l'esame analitico della redditività delle verifiche Iva, indicata dai maggiori diritti accertati medi, si evidenziano consistenti incrementi rispetto al 2009 e la riduzione degli scostamenti tra i livelli di efficacia tra le due tipologie di verifica.

L'incremento della remuneratività media di dette verifiche è da porre in relazione anche all'intensificazione dei controlli effettuati sulla regolare costituzione ed il corretto utilizzo del plafond IVA, tenuto conto che il riscontro dell'effettività di quanto dichiarato in dogana richiede un controllo successivo volto a eliminare le frodi spesso ricorrono in tale tipo di operazioni.

Tabella 34
Maggiori diritti accertati medi in ambito IVA

Tipologia	MDA media		
	2009	2010	Var. %
Verifiche Intra	165	217	31,5
Verifiche Plafond	61	199	326,2

Fonte: Elaborazioni Dipartimento Finanze su dati dell'Agenzia delle Dogane.
 Valori espressi in migliaia di euro.

Per quanto riguarda l'assetto organizzativo le linee strategiche adottate hanno trovato concreta attuazione in un piano operativo che ha tenuto conto dell'andamento dei traffici commerciali, al fine di modulare la portata degli interventi in coerenza con la configurazione di ciascuna realtà territoriale e con il volume dei flussi di merci, in particolare per ciò che riguarda i settori a più alto rischio⁹⁰. Al miglioramento della qualità dei controlli ha inoltre contribuito oltre che una corretta selezione delle posizioni e delle operazioni da verificare, anche l'accertamento della loro regolare esecuzione e la contestuale registrazione nel sistema centrale dei relativi esiti al fine di alimentare un corretto processo di *feedback*.

Particolare attenzione è stata posta all'attività di contrasto della sottofatturazione delle merci importate, in virtù delle forti ripercussioni negative connesse a tale fenomeno, sia in termini di minore gettito per lo Stato che per gli effetti della concorrenza sleale subita dai produttori italiani⁹¹.

Durante l'anno 2010, in tema di sottofatturazione, sono stati effettuati 13.022 controlli (il 33% in più rispetto al 2009, quando furono 9.776) dei quali circa il 24% ha evidenziato irregolarità (nel 2009 erano state pari al 36% dei controlli). La riduzione della percentuale di irregolarità è imputabile all'azione di controllo dell'Agenzia che ha prodotto un miglioramento del livello di *compliance* dovuto all'efficacia delle azioni di deterrenza e lo spostamento dei traffici verso operatori comunitari, con una conseguente minore incisività dei controlli effettuati⁹².

⁹⁰Sono stati previsti controlli più incisivi con l'obiettivo di colpire maggiormente i traffici illeciti quali la sottofatturazione delle merci, il contrabbando di tabacchi lavorati esteri, il traffico di sostanze stupefacenti, di armi, dei beni a duplice uso ed altre tipologie di frode aventi caratteristiche extratributarie. L'applicazione del criterio selettivo CS (controllo scanner) ha permesso sia di ridurre ulteriormente i controlli fisici che in precedenza erano necessari in ipotesi fraudolente di tale natura, sia di indirizzare le verifiche verso ipotesi mirate attraverso un'analisi effettuata a livello centrale, anche sulla base delle indicazioni fornite dalle strutture territoriali. Particolare attenzione è stata infatti posta ai criteri di selezione basati sull'analisi dei rischi locale, in modo da alimentare in modo dinamico e virtuoso il sistema centralizzato del Circuito Doganale di Controllo. E' stato, inoltre, promosso l'utilizzo di metodologie evolute quali il ricorso a tutte le funzionalità presenti nel sistema informativo doganale e nelle banche dati, come supporto imprescindibile per la pianificazione degli interventi di controllo.

⁹¹In tale ambito i settori che maggiormente subiscono gli effetti dell'importazione di prodotti a prezzi irrisori sono quelli tipici del *made in Italy* (abbigliamento, calzature, borse): i Paesi di provenienza di dette merci sono prevalentemente quelli dell'estremo oriente, quali Cina, Malesia e Indonesia.

⁹²L'analisi sistematica dei dati relativi a tali operazioni ha consentito di definire una griglia articolata in tre fasce di valori: alti, medi e bassi. All'interno dello scaglione dei valori bassi è stata, altresì, individuata una soglia di valori

In materia di accise sono stati effettuati nel 2010 35.004 controlli, e l'utilizzo di tecniche di intervento metodologicamente avanzate ha consentito di elevare il tasso di positività di tale tipologia di verifiche fino al 45%. In tale ambito una specifica attenzione è stata rivolta al settore nautico per contrastare gli illeciti legati alle agevolazioni relative all'uso del carburante con l'effettuazione di un monitoraggio dei soggetti contraddistinti dai maggiori elementi di rischio che risultano presenti nei porti turistici nazionali.

Particolarmente rilevante è l'attività posta in essere in collaborazione con l'Agenzia delle Entrate e Guardia di Finanza⁹³, nell'ambito dei controlli Iva, al fine di procedere allo scambio di informazioni e di coordinare l'attività di contrasto ai fenomeni evasivi e fraudolenti.

L'Agenzia delle Dogane ha quindi fornito il suo contributo nei seguenti settori: sottofatturazione, missing trader, plafond Iva e utilizzo di indebiti crediti Iva, mediante la partecipazione allo sviluppo e realizzazione di specifici progetti operativi⁹⁴ con una maggiore Iva complessivamente accertata pari a 49 milioni di euro⁹⁵.

I risultati ottenuti hanno evidenziato la validità delle selezioni dei soggetti a rischio effettuate e l'efficacia del controllo mediante la c.d. "Cabina di regia", con la necessità di proseguire l'attività di contrasto condiviso alle frodi Iva con questo tipo di approccio metodologico vista la diffusione delle operazioni fraudolente poste in essere con l'utilizzo delle società "filtro" o delle società "cartiere", l'omissione di adempimenti fiscali e contributivi e la rilevazione di violazioni di natura penale di cui è stata informata prontamente l'Autorità Giudiziaria.

Si segnala, inoltre, che continua l'interscambio di dati con l'Agenzia delle Entrate relativo alle sintesi dei verbali riguardanti le verifiche Iva effettuate, con accesso presso gli operatori, registrati nella banca dati SUV (scheda unificata di verifica). Tale sistema potrà consentire un maggior

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 maggiormente a rischio e i soggetti operanti in tali settori. Tali informazioni sono state quindi utilizzate, nell'ambito del circuito doganale di controllo, al fine di selezionare i profili di rischio da sottoporre a verifica. I controlli sono stati peraltro indirizzati a verificare ed acquisire le scritture contabili dei soggetti per i quali sussistono 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).

⁹³ Per effetto delle disposizioni di cui all'art. 83, commi 5, 6 e 7 del D.L. 112/2008 che hanno previsto l'incremento della capacità operativa della Guardia di Finanza, dell'Agenzia delle Entrate e dell'Agenzia delle Dogane, si è proceduto all'istituzione della c.d. "Cabina di Regia". L'analisi dei fenomeni fraudolenti e la definizione delle metodologie di contrasto effettuate ha portato la "Cabina di Regia" a delineare alcuni progetti operativi la cui gestione è affidata a ciascun organo partecipante in ragione delle proprie specifiche competenze.

⁹⁴ Si tratta dei progetti denominati "Sottofatturazione", "Missing trader", "Sponsio" e "Plutone".

⁹⁵ In particolare, circa 34,7 milioni si riferiscono a una maggiore Iva accertata nell'ambito dell'attività di contrasto alle frodi Iva in ambito comunitario, 5 milioni alla scoperta di operazioni di contrabbando attuate mediante dichiarazioni non veritiere di valori imponibili, 6 milioni derivano da controlli sulla fondatezza e correttezza nell'utilizzo del plafond e 3,4 milioni a Iva accertata nell'ambito di controlli volti a individuare indebiti utilizzi di crediti Iva derivanti da fittizi acquisti nazionali e successive esportazioni/cessioni comunitarie.

coordinamento nell'ambito delle attività di controllo svolte da entrambe le Agenzia coinvolte per ciò che riguarda le verifiche in ambito Iva.

L'Agenzia delle Dogane, sempre nell'ottica del miglioramento della *performance* nell'attività di prevenzione e contrasto, anche nel 2010 ha posto specifica attenzione alla gestione del contenzioso tributario, garantendo la sostenibilità della pretesa tributaria in sede giurisdizionale.

Al fine di realizzare un'apprezzabile livello di uniformità di gestione del contenzioso, sono state diramate le sentenze emesse dalle diverse Commissioni Tributarie provinciali e regionali e della Corte Suprema di Cassazione rilevando i principi enunciati e gli elementi di maggior interesse per essere utilizzati in giudizi futuri.

In termini operativi, nel 2010 si è registrato un grado di soccombenza nelle sentenze passate in giudicato pari al:

- 15,37 % per i giudizi innanzi alle Commissioni Tributarie Provinciali;
- 23,42 % per i giudizi innanzi alle Commissioni Tributarie Regionali.

Si rileva un miglioramento rispetto al dato del 2009, quando il tasso di soccombenza nelle sentenze passate in giudicato dinanzi alle Commissioni Tributarie Provinciali, era stato del 15,42% e per i giudizi innanzi alle Commissioni Tributarie Regionali del 27,13 %.

L'attività di contrasto all'evasione svolta dall'Agenzia del Territorio

L'Agenzia del Territorio è impegnata in attività di regolarizzazione di fenomeni non coerenti dal punto di vista catastale, che hanno portato incrementi della rendita catastale di un considerevole numero di unità immobiliari.

L'attività svolta in collaborazione con i Comuni ha consentito di eliminare fenomeni evasivi dovuti alla mancata denuncia di nuove costruzioni o variazioni edilizie, o da classamenti delle unità immobiliari incoerenti con i contesti urbanistici⁹⁶.

In particolare si evidenziano le attività di riclassamento delle unità immobiliari a seguito della notifica di aggiornamento catastale inviata dal Comune al proprietario dell'unità interessata in caso

⁹⁶L'aggiornamento del catasto, sia per ciò che riguarda le unità immobiliari di nuova costruzione che per la variazione di quelle esistenti (ampliamenti, ristrutturazioni, variazioni d'uso, etc.) è obbligo del proprietario dell'unità immobiliare mediante la presentazione del Docfa (Documento fabbricato), del Docte (Documento terreni) o del Pregeo (Pretrattamento atti geometrici).

di verifica di situazioni non coerenti con i vigenti classamenti catastali⁹⁷. Nel solo anno 2010 si è rilevato un incremento delle rendite catastali pari a 43 milioni di euro⁹⁸.

Nel 2010 è inoltre continuata, con la collaborazione della Guardia di Finanza⁹⁹, l'individuazione di immobili censiti nel catasto terreni che hanno perso i requisiti di ruralità ai fini fiscali¹⁰⁰, realizzando un incremento delle rendite catastali pari a 26,8 milioni di euro.

Per quanto riguarda l'identificazione di fabbricati che non risultano dichiarati in catasto¹⁰¹, svolta grazie all'utilizzo di tecnologie e software di fotoidentificazione¹⁰² e di molteplici banche dati (cartografia catastale e altre banche dati censuarie catastali) ha individuato un rilevante numero di immobili non presenti in catasto (nel complesso circa 730.000 unità): l'individuazione di tali unità ha condotto ad un incremento della rendita catastale nel 2010 pari a 119 milioni di euro.

⁹⁷ Articolo 1, comma 336, della legge n.311 del 2004: i Comuni, a seguito della constatazione di mancato accatastamento o della sussistenza di situazioni originate da attività di aggiornamento catastaleità edilizie non coerenti con i vigenti classamenti catastali notificano al proprietario dell'unità immobiliare la richiesta di aggiornamento catastale. In caso di mancato adempimento spontaneo, decorsi 90 giorni l'Agenzia del Territorio provvede d'ufficio all'accatastamento.

E' prevista (art.1, comma 335, della legge n.335/2004) inoltre anche la possibilità che i Comuni richiedano la revisione dei classamenti delle unità immobiliari presenti su microzone (aree limitate omogenee) del proprio territorio in caso di elevata sperequazione rispetto alla media del territorio comunale. L'incremento delle rendite catastali effettuato nel 2010 a seguito di tale attività è risultato pari a 0,4 milioni (52 milioni dall'inizio delle attività).

⁹⁸ Dall'inizio delle attività si sono registrati oltre 36mila aggiornamenti catastali a fronte di circa 95mila notifiche inviate da 897 Comuni per un totale di oltre 68mila immobili.

⁹⁹ Articolo 2, comma 38, del decreto legge n. 262/2006: l'attività coinvolge anche l'Agenzia delle Entrate e i Comuni interessati per ciò che riguarda gli aspetti soggettivi.

¹⁰⁰ Ai fini delle imposte dirette le costruzioni per le quali è soddisfatto il requisito della ruralità (art.9, commi 3-5, del D.L. n.557/93), comprese le relative pertinenze, destinate ad uso abitativo o strumentali all'attività agricola non sono produttivi di reddito di fabbricati ma sono comprese nella determinazione catastale del reddito dei terreni.

¹⁰¹ Articolo 2, comma 36, del decreto legge n.262/2006

¹⁰² Il processo è stato avviato con l'accordo con AGEA riguardante l'acquisizione di ortofoto digitali ad alta risoluzione del territorio italiano.

Conclusioni

Nel 2010 l'azione di contrasto alle varie forme di evasione fiscale ha consentito di recuperare 10,6 miliardi di euro con un incremento del 16,5% rispetto all'anno precedente. Anche la maggiore imposta accertata ha registrato un aumento del 6% rispetto al 2009, a fronte di un consolidamento del numero di accertamenti oltre quota 768.000.

In particolare, le entrate erariali, che dai dati del Bilancio dello Stato risultano incassate a seguito dell'attività di controllo, ammontano a 8,1 miliardi di euro con un incremento di oltre 1 miliardo rispetto al 2009. Le sole entrate tributarie, al netto di sanzioni e interessi, sono state pari a 6 miliardi di euro con un incremento del 15% rispetto al corrispondente dato del 2009.

Anche i controlli e le verifiche effettuate dalla Guardia di Finanza hanno consentito di ottenere risultati superiori alla media dell'ultimo decennio per ciò che riguarda la scoperta di basi imponibili non dichiarate ai fini delle imposte sui redditi e di iva non versata. Prosegue la lotta anche all'economia sommersa con la scoperta di quasi nove mila evasori totali.

Nel complesso si assiste a un miglioramento della capacità di analisi del rischio di evasione e della qualità dei controlli eseguiti, con un'efficace selezione delle posizioni fiscali maggiormente "a rischio". Inoltre, l'attività svolta dall'Amministrazione è volta a migliorare la capacità dissuasiva con un aumento del grado di adempimento spontaneo da parte dei contribuenti, oltre ad incrementare le entrate riscosse nel corso dell'anno tramite gli incassi da accertamento.

La strategia di contrasto all'evasione è diretta quindi a sviluppare l'adempimento corretto dei doveri fiscali e ad assicurare la certezza dell'obbligo tributario mediante anche un miglioramento dei rapporti con i contribuenti e una maggiore semplificazione degli adempimenti di carattere fiscale.

Il Governo conferma quindi il suo impegno a ridurre il fenomeno dell'evasione fiscale, causa di distorsioni nella concorrenza tra imprese ed iniquità nella distribuzione del carico fiscale tra i contribuenti. Ricondurre quindi tale fenomeno a dimensioni maggiormente contenute assume, evidentemente, una importanza ancora maggiore in un momento, quale quello attuale, di risanamento dell'economia nazionale.

I risultati ottenuti negli ultimi anni, con un costante aumento delle riscossioni e dell'utilizzo degli istituti deflativi del contenzioso, rappresentano quindi il segnale dello sforzo profuso dall'Amministrazione finanziaria nell'assicurare il corretto adempimento dei doveri fiscali.

A P P E N D I C E

Appendice 1

Elenco provvedimenti normativi anno 2010

Legge 22 maggio 2010, n. 73

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 marzo 2010, n. 40 recante disposizioni urgenti tributarie e finanziarie in materia di contrasto alle frodi fiscali internazionali e nazionali operate, tra l'altro, nella forma dei cosiddetti «caroselli» e «cartiere», di potenziamento e razionalizzazione della riscossione tributaria anche in adeguamento alla normativa comunitaria, di destinazione dei gettiti recuperati al finanziamento di un Fondo per incentivi e sostegno della domanda in particolari settori .

Tabella A1

D.L. n. 40/2010	Provvedimenti	2010	2011	2012
Art. 1, commi 1-3	Disposizioni in materia di contrasto alle frodi fiscali e finanziarie internazionali e nazionali operate, tra l'altro, nella forma dei cosiddetti «caroselli» e «cartiere»	35	40	40
Art. 1, commi 4-5	Notifica modifiche atto costitutivo	35	50	50
Art. 1, commi 6	Comunicazione da parte di enti pubblici di crediti di imposta illegittimamente fruiti dai contribuenti	-	20	20
Art. 1, commi 6 bis e 6 ter	Recupero coattivo delle somme indebitamente erogate dall'INPS	-	-	-
Art. 2, comma 1	Disposizioni in materia di potenziamento dell'amministrazione finanziaria ed effettività del recupero di imposte italiane all'estero e di adeguamento comunitario – attività di notifica	17	22	22
Art. 3, comma 1 lettera a)	Deflazione del contenzioso e razionalizzazione della riscossione – notifica delle sentenze	8,5	17	17
Art. 3, comma 1 lettera b)	Deflazione del contenzioso e razionalizzazione della riscossione – garanzie del contribuente debitore d'imposta	41	53	53
Art. 3, comma 1 lettera c)	Deflazione del contenzioso e razionalizzazione della riscossione – modifica della disciplina dei ricorsi innanzi alla CTR	5	10	10
Art. 3, comma 2	Pagamento dei tributi in pendenza di processo innanzi alla Commissione tributaria centrale	22	30	30
Art. 3, comma 2 bis	Contenimento durata processi tributari	-	-	-
	TOTALE	163,5	242	242

Fonte: Elaborazioni Dipartimento Finanze – relazioni tecniche
Valori espressi in milioni di euro

Legge 30 luglio 2010, n. 122

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, recante misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica»

Tabella A2

D.L. n. 122/2010	Provvedimenti	2010	2011	2012
Art. 18	<i>Partecipazione dei comuni all'attività di accertamento tributario e contributivo</i>	-	-	-
Art. 19	<i>Aggiornamento del catasto</i>	-	183	104
Art. 21	<i>Comunicazioni telematiche alla Agenzia delle Entrate</i>	-	627,5	836,7
Art. 22	<i>Accertamento sintetico</i>	-	741,2	708,8
Art.23	<i>Contrasto al fenomeno delle imprese "apri e chiudi"</i>	-	100	100
Art.24	<i>Contrasto al fenomeno delle imprese in perdita "sistemica"</i>	-	533,1	925
Art.25	<i>Contrasto di interessi</i>	354,5	755,5	559,1
Art.26	<i>Adeguamento alle direttive OCSE in materia di documentazione dei prezzi di trasferimento</i>	-	650,8	414,7
Art. 27	<i>Adeguamento alla normativa europea in materia di operazioni intracomunitarie ai fini del contrasto delle frodi</i>	-	191,5	191,5
Art. 28	<i>Incrocio tra le basi dati dell'INPS e dell'Agenzia delle entrate per contrastare la microevasione diffusa</i>	-	110	210
Art.29	<i>Concentrazione della riscossione nell'accertamento</i>	-	400	1.500
Art. 31	<i>Preclusione alla autocompensazione in presenza di debito su ruoli definitivi</i>	-	700	2.100
Art. 34	<i>Obbligo ai non residenti di indicazione del codice fiscale per l'apertura di rapporti con operatori finanziari</i>	-	-	-
Art. 35	<i>Razionalizzazione dell'accertamento nei confronti dei soggetti che aderiscono al consolidato nazionale</i>	-	100	100
Art. 38 comma 4	<i>Razionalizzazione delle modalità di notifica in materia fiscale</i>	-	80	80
	TOTALE	354,5	5.172,6	7.829,8

Fonte: Elaborazioni Dipartimento Finanze – relazioni tecniche
Valori espressi in milioni di euro

Appendice 2

Tabella A3

Entrate da attività di contrasto all'evasione nel periodo 2005 – 2010 (miliardi di euro)

Entrate finali di cassa	2005	2006	2007	2008	2009	2010
IRPEF	0,9	1,2	1,7	1,8	2,1	2,5
<i>imp. riscossa mediante ruoli</i>	0,7	0,9	1,1	1	1	1,3
<i>accertamento con adesione</i>	0,2	0,4	0,5	0,8	1,1	1,2
IRES	0,2	0,4	0,5	0,8	1,3	1,4
<i>imp. riscossa mediante ruoli</i>	0,1	0,2	0,2	0,3	0,4	0,5
<i>accertamento con adesione</i>	0,1	0,2	0,3	0,5	0,9	0,9
IVA	0,5	1	1,4	1,4	1,5	1,8
<i>imp. riscossa a mezzo ruoli</i>	0,5	0,8	1,3	1,2	1,2	1,5
<i>accertamento con adesione</i>	0,1	0,1	0,2	0,2	0,3	0,3
Altre imposte minori	0	0	0,1	0,1	0,1	0,2
Conciliazione giudiziale	0,3	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1
Totale entrate tributarie	2	2,7	3,8	4,2	5,2	6,0
Interessi relativi alla riscossione delle imposte dirette	0,1	0,1	0,2	0,2	0,3	0,3
Sanzioni relative alla riscossione delle imposte dirette	0,3	0,5	0,6	0,8	0,8	1
Sanzioni relative alla riscossione delle imposte indirette	0,4	0,6	0,7	0,8	0,7	0,8
Totale entrate extratributarie	0,8	1,2	1,5	1,8	1,8	2,1
Totale complessivo	2,8	3,9	5,3	6	7	8,1

Fonte: Elaborazioni Dipartimento delle Finanze su dati del Bilancio dello Stato

Valori espressi in miliardi di euro.

Tabella A4**Incassi da attività di accertamento e controllo nel periodo 2006 – 2009 (erariali e non erariali)**

	2006	2007	2008	2009	2010
Riscossione complessiva	4,3	6,4	6,9	9,1	10,6
<i>di cui</i>					
<i>Ruoli</i>	1,7	3,2	3,3	3,5	4
<i>Versamenti diretti</i>	2,6	3,2	3,6	5,6	6,6

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

Valori espressi in miliardi di euro

Tabella A5**Maggiore imposta oggetto di definizione e maggiore imposta definita nel periodo 2005 – 2010**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Maggiore imposta accertata complessiva*	13,9	13,1	14,5	20,3	26,3	27,8
Maggiore imposta oggetto di definizione per adesione **	1	1	1,2	2,6	2,7	3,8
Maggiore imposta definita con adesione **	0,3	0,5	0,7	1,2	1,7	2
Indice di definizione	30%	52%	58%	46%	60%	52%

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

Valori assoluti espressi in miliardi di euro

*Esclusa la MIA derivante dagli accertamenti ai fini dell' imposta di Registro

**Esclusa la MIA/MID derivante dagli accertamenti parziali automatizzati e dagli accertamenti ai fini dell' imposta di Registro

Tabella A6**Entrate erariali da attività di accertamento e controllo nel periodo 2006 – 2010**

	2006	2007	2008	2009	2010	Var % 2009- 2010
Riscossione complessiva	3,9	5,3	6	7	8,1	16
<i>di cui</i>						
<i>Ruoli</i>	1,9	2,7	2,6	2,7	3,5	30
<i>Accertamento con adesione ed omessa impugnazione</i>	0,7	1	1,5	2,3	2,4	4
<i>Conciliazione giudiziale</i>	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1	-50
<i>Interessi e sanzioni</i>	1,2	1,5	1,8	1,8	2,1	17

Fonte: Elaborazioni Dipartimento Finanze su dati del Bilancio dello Stato

Valori assoluti espressi in miliardi di euro

Tabella A7**Attività di controllo nel periodo 2005-2010**

Tipologia controllo	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Accertamenti II.DD., Iva e Irap (A)	347.088	329.882	305.265	398.269	409.964	388.343
Accertamenti degli atti soggetti a registrazione (B)	-	56.188	56.439	56.777	56.413	63.213
Totale (A+B)	347.088	386.070	361.704	455.046	466.377	451.556
Controlli parziali automatizzati (C)	45.962	99.554	194.102	246.196	301.968	317.237
Totale (A+B+C)	393.050	485.624	555.806	701.242	768.345	768.793

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

Tabella A8**Esito dei ricorsi presentati in CTP**

Esito	2007	2008	2009	2010
Favorevole Ufficio	42,3%	37,7%	37,6%	37,9%
Favorevole contribuente	27,7%	31,5%	33,8%	34,7%
Parzialmente favorevole	8,7%	9,9%	11%	11,2%
Estinzione del processo	21,4%	20,8%	17,6%	16,2%

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

Tabella A9**Esito dei ricorsi presentati in CTR**

Esito	2007	2008	2009	2010
Favorevole Ufficio	37,9%	40,3%	39,3%	40,7%
Favorevole contribuente	43,2%	43,5%	45%	43,4%
Parzialmente favorevole	8,3%	10,2%	10,6%	11,6%
Estinzione del processo	10,4%	5,9%	1,9%	4,3%

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

Tabella A10

Numero di ricorsi presentati in CTP suddivisi per fasce di valore economico

Fasce di valore economico	2007		2008		2009		2010	
	Ricorsi	% sul totale	Ricorsi	% sul totale	Ricorsi	% sul totale	Ricorsi	% sul totale
0 – 51.646	125.839	84	132.094	83	156.396	81	151.358	81
51.646 – 100.000	7.979	5	9.735	6	13.212	7	13.211	7
100.000 – 250.000	7.155	5	8.496	5	11.441	6	11.362	6
Oltre 250.000	8.180	6	8.864	6	11.817	6	11.879	6
Totale	149.153	100	159.189	100	192.866	100	187.810	100
MIA in contenzioso*	5,4		7,4		10,1		10,9	

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

*Valori espressi in miliardi di euro

Tabella A11

Numero di ricorsi presentati in CTR suddivisi per fasce di valore economico

Fasce di valore economico	2007		2008		2009		2010	
	Ricorsi	% sul totale	Ricorsi	% sul totale	Ricorsi	% sul totale	Ricorsi	% sul totale
0 – 51.646	31.931	78	32.249	75	31.501	73	35.618	70
51.646 – 100.000	2.935	7	3.399	8	3.713	9	5.164	10
100.000 – 250.000	2.836	7	3.350	8	3.591	8	4.926	10
Oltre 250.000	3.491	8	4.122	9	4.524	10	5.527	10
Totale	41.193	100	43.120	100	43.329	100	51.235	100
MIA in contenzioso*	3,4		4,2		3,8		4,5	

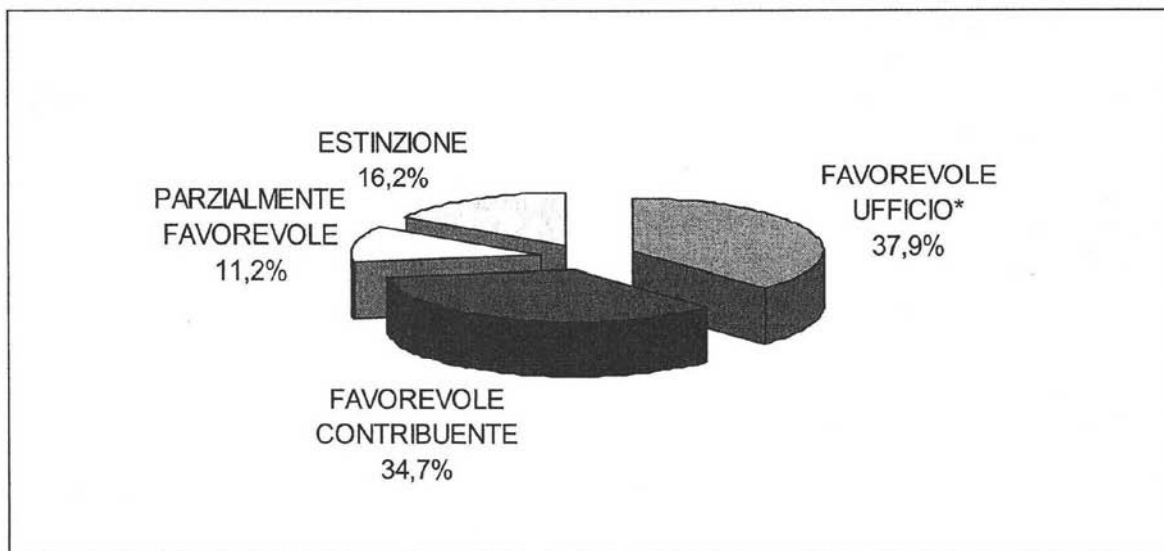
Fonte: Elaborazioni Dipartimento finanze su dati dell'Agenzia delle Entrate

*Valori espressi in miliardi di euro

Grafico 1

ESITO RICORSI IN COMMISSIONE TRIBUTARIA PROVINCIALE
GENNAIO – DICEMBRE 2010

Fonte: Anagrafe tributaria

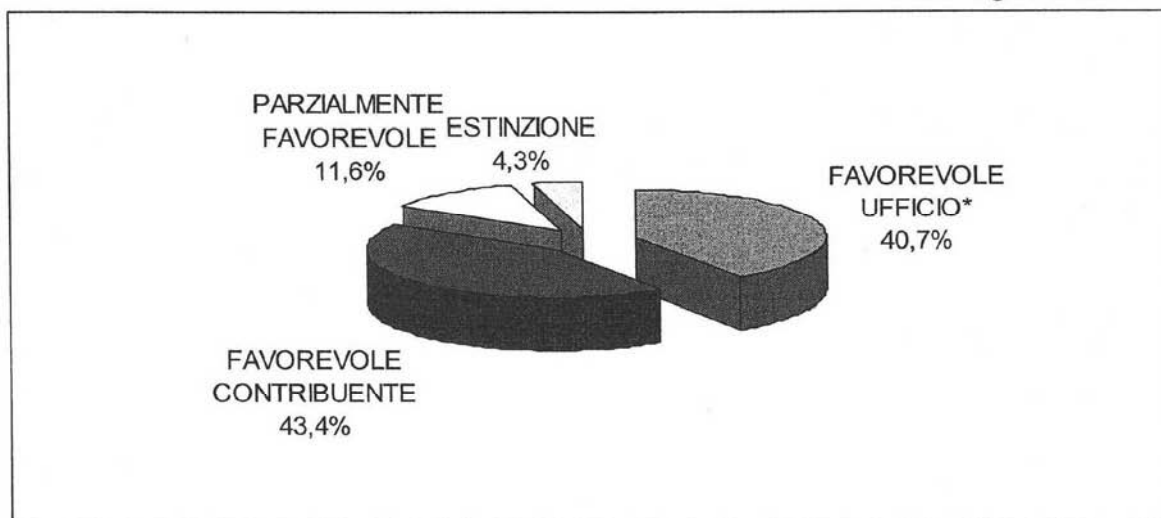


*Inclusi ricorsi inammissibili

Grafico 2

ESITO RICORSI IN COMMISSIONE TRIBUTARIA REGIONALE
GENNAIO – DICEMBRE 2010

Fonte: Anagrafe tributaria

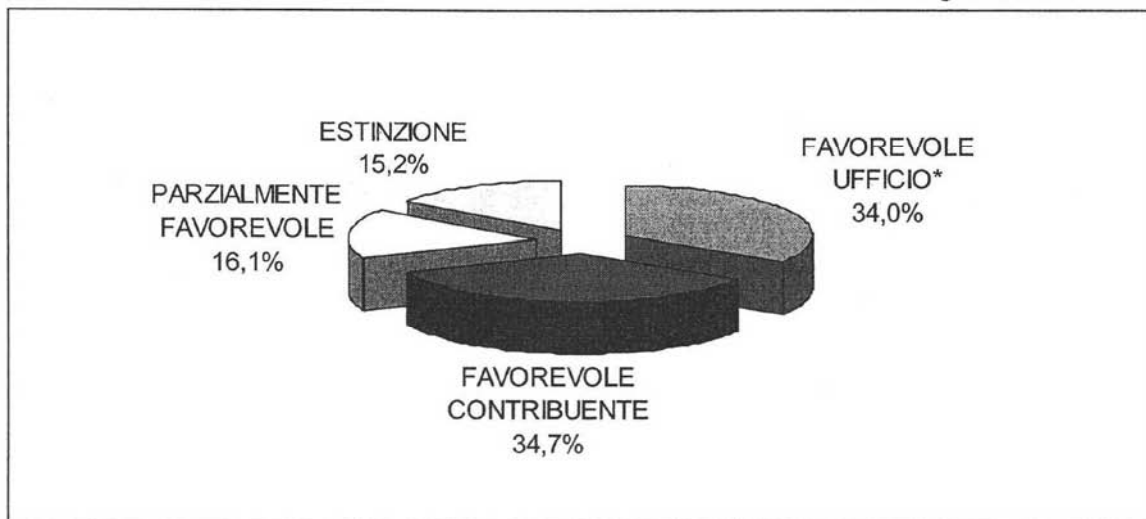


*Inclusi ricorsi inammissibili

Grafico 3

ESITO CONTROVERSIE IN COMMISSIONE TRIBUTARIA PROVINCIALE DERIVANTI DA ATTIVITA' DI ACCERTAMENTO
GENNAIO – DICEMBRE 2010

Fonte: Anagrafe tributaria

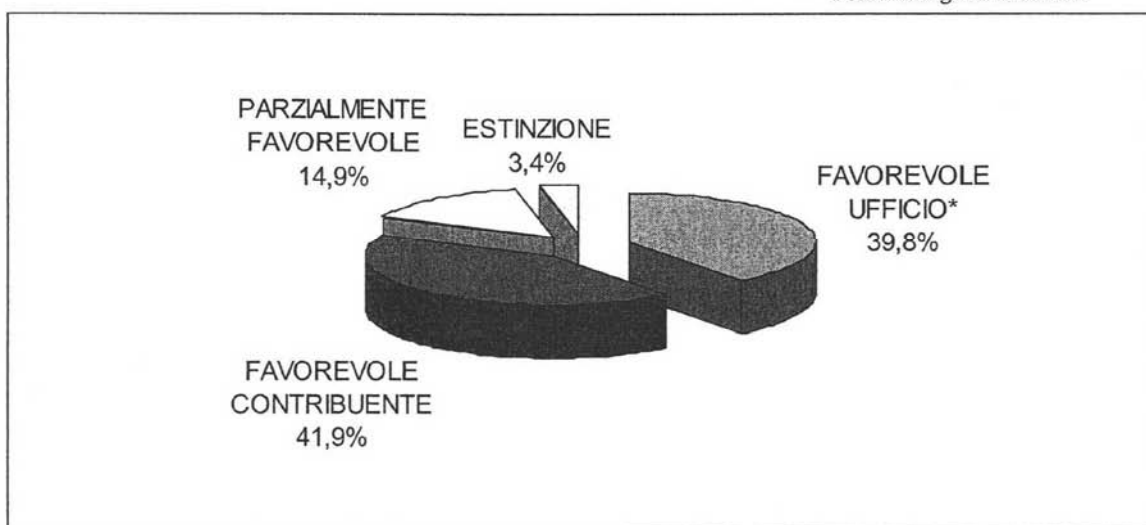


*Inclusi ricorsi inammissibili

Grafico 4

ESITO CONTROVERSIE IN COMMISSIONE TRIBUTARIA REGIONALE DERIVANTI DA ATTIVITA' DI ACCERTAMENTO
GENNAIO – DICEMBRE 2010

Fonte: Anagrafe tributaria

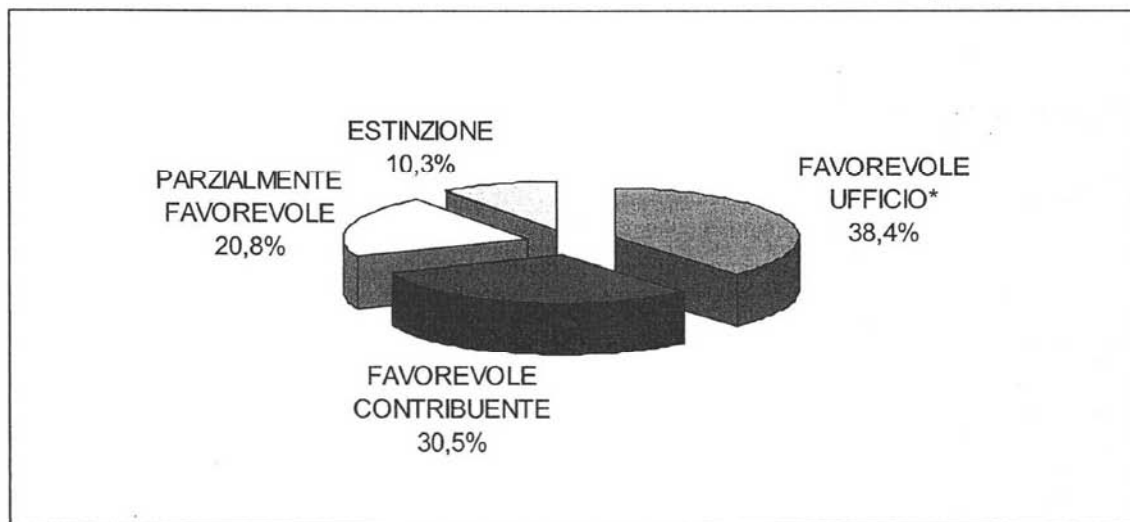


*Inclusi ricorsi inammissibili

Grafico 5

ESITO CONTROVERSIE IN COMMISSIONE TRIBUTARIA PROVINCIALE
DERIVANTI DA ATTIVITA' DI ACCERTAMENTO CON MIA IN CONTESTAZIONE SUPERIORE O
UGUALE A € 100.000,00
GENNAIO - DICEMBRE 2010

Fonte: Anagrafe tributaria

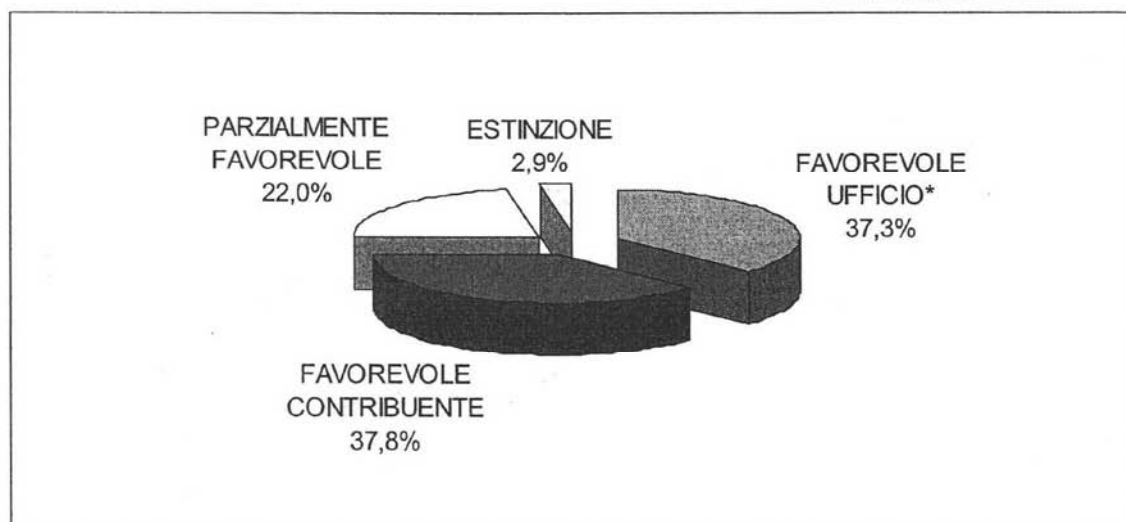


*Inclusi ricorsi inammissibili

Grafico 6

ESITO CONTROVERSIE IN COMMISSIONE TRIBUTARIA REGIONALE
DERIVANTI DA ATTIVITA' DI ACCERTAMENTO CON MIA IN CONTESTAZIONE SUPERIORE O
UGUALE A € 100.000,00
GENNAIO – DICEMBRE 2010

Fonte: Anagrafe tributaria



*Inclusi ricorsi inammissibili

Tabella A12**Risultati dell'attività della Guardia di finanza (miliardi di euro)**

	2008	2009	2010
Maggiori basi imponibili II. DD.	30	34	49
IVA dovuta e non versata	5	6	6
Rilievi IRAP	21	23	30

Fonte: Elaborazioni Dipartimento Finanze su dati della Guardia di Finanza

Tabella A13**Attività della Guardia di Finanza nel contrasto dell'economia sommersa**

	2008	2009	2010
Evasori totali	7.135	7.513	8.850
di cui responsabili di reati	1.324	2.309	3.288
Ricavi non dichiarati – costi non deducibili*	9,09	13,78	20,26

Fonte: Elaborazioni Dipartimento Finanze su dati della Guardia di finanza

*dati in miliardi di euro

Tabella A14**Attività dell'Agenzia delle Dogane nel periodo 2005 – 2010**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Verifiche e controlli tributari	1.576.349	1.638.190	1.639.368	1.759.083	2.033.428	1.588.886
di cui						
Verifiche tecnico						
amministrative	36.547	37.671	36.357	39.107	34.793	35.004
Maggiori Diritti Accertati *	487	889	1.011	1.178	1.185	1.137
MD riscossi *	213	248	246	350	334	337

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

*Valori espressi in milioni di euro

Tabella A15**Percentuale di positività delle verifiche dell' Agenzia delle Dogane nel periodo 2005 - 2010**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Verifiche tecnico-amministrative	23,5	29,6	33	34,4	40,3	45,3
Verifiche doganali con accesso	32,8	36	34,6	35,9	41,9	35,3

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

Appendice 3

L'accertamento sintetico rappresenta una tipologia di controllo specificatamente destinata alle persone fisiche. L'accertamento sintetico, disciplinato dall'articolo 38, commi quarto e seguenti del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600 ha la peculiarità di fondarsi sulla sussistenza di elementi e circostanze di fatto certi in relazione ai quali il fisco può presumere una capacità di spesa correlata ad esborsi di somme di denaro e a spese di gestione da confrontare con il reddito imponibile dichiarato dalle persone fisiche. Si tratta quindi di un procedimento di accertamento fondato sull'utilizzo congiunto di alcuni indici di capacità contributiva, rilevati in capo al contribuente. Si distingue, nell'ambito delle varie procedure di accertamento previste dal nostro ordinamento, perché prescinde dall'individuazione della fonte di reddito, che viene intercettato attraverso il suo utilizzo per consumi e/o investimenti. Pertanto in presenza di beni, denaro e altre utilità di provenienza ignota, gli Uffici dell'Amministrazione Finanziaria considerano tali elementi come la dimostrazione che vi erano flussi di reddito sottratti all'imposizione, con il conseguente recupero dell'imposta evasa.

Il Decreto Legge n. 112/2008 convertito, con modificazioni, dalla Legge n. 133/2008, ha dedicato particolare attenzione al potenziamento dell'attività di controllo svolta dall'Amministrazione finanziaria. Nello specifico, è stato previsto un potenziamento del citato strumento accertativo, anche mediante la previsione di un piano straordinario di controlli per il triennio 2009-2011 e una maggiore partecipazione della Guardia di Finanza e dei Comuni.

Un altro aspetto importante della predetta manovra, infatti, riguarda l'accresciuta importanza di ruolo assunta sia dalla Guardia di Finanza che dai Comuni. Il comma 10 del predetto art. 83 prevede al riguardo che il corpo della G.d.F. contribuisce, destinando un'adeguata quota della propria capacità operativa, all'attività di acquisizione degli elementi informativi da segnalare alle strutture operative dell'Agenzia Entrate utili ai fini della determinazione sintetica del reddito.

Per quanto riguarda il coinvolgimento dei Comuni nell'attività di accertamento, in base al comma 11 dell'art. 83 del provvedimento in commento, i comuni sono tenuti a segnalare all'Agenzia dell'Entrate eventuali situazioni rilevanti ai fini della determinazione sintetica del reddito di cui siano a conoscenza.

Con riferimento al cosiddetto redditometro, si segnala inoltre che, con provvedimento n. 20996 del 11/02/2009, l'Agenzia Entrate ha aggiornato parametri reddituali e relativi coefficienti per il biennio 2008/2009. L'accertamento sintetico è stato oggetto di revisione da parte del legislatore

anche nell'ambito della manovra fiscale del 2010 (attraverso il decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 convertito dalla Legge 30 luglio 2010, n. 122). L'art. 22 del citato decreto legge è volto ad adeguare l'accertamento sintetico al contesto socio-economico attuale, con effetto per gli accertamenti concernenti i relativi al periodo di imposta 2009. In particolare, viene previsto che il reddito complessivo del contribuente possa essere determinato sinteticamente sulla base delle spese di qualsiasi genere sostenute nel corso del periodo d'imposta oppure sulla base del contenuto induttivo di elementi indicativi di capacità contributiva individuati anche attraverso l'analisi di campioni significativi di contribuenti, a condizione che il reddito complessivo accertabile ecceda di almeno un quinto quello dichiarato.

Tale soglia, inizialmente pari al 25% (un quarto) del reddito dichiarato, è stata abbassata al 20%, vale a dire che l'accertamento sintetico scatterà soltanto quando il divario fra il reddito stimato in ragione delle spese effettuate dal contribuente e il reddito da lui dichiarato è almeno pari al 20%.

In sintesi quindi le novità introdotte dalla riforma alla art. 38 del dpr n. 600/73 sono le seguenti:

- la determinazione sintetica del reddito avviene mediante la presunzione che le spese sostenute dal contribuente nel periodo d'imposta siano state finanziate con redditi posseduti nel periodo medesimo, ferma restando la possibilità, per il contribuente, di provare che le spese sono state effettuate con altri mezzi - ad esempio, con redditi esenti o soggetti a ritenuta alla fonte a titolo di imposta o, comunque, legalmente esclusi dalla formazione della base imponibile (quarto comma);*
- a tale presunzione si affianca l'accertamento "da redditometro", ossia quello basato sul contenuto induttivo di elementi indicativi di capacità contributiva individuato con decreto ministeriale di prossima pubblicazione anche attraverso l'analisi di campioni significativi di contribuenti, differenziati in funzione del nucleo familiare e dell'area territoriale di appartenenza. Anche in questa ipotesi resta ferma, a favore del contribuente, la possibilità di prova contraria (quinto comma);*
- nell'accertamento di cui ai precedenti commi, la determinazione sintetica del reddito complessivo è ammessa a condizione che il reddito complessivo accertabile ecceda di almeno un quinto quello dichiarato - cd. clausola di garanzia che, prima della riforma, era pari ad un quarto (sesto comma);*
- in linea con le disposizioni contenute nella legge 27 luglio 2000, n. 212 (Statuto dei diritti del contribuente), l'ufficio finanziario che procede all'accertamento sintetico del reddito complessivo ha l'obbligo di invitare il contribuente a comparire - di persona o a mezzo di rappresentante - per fornire eventuali elementi di prova a proprio favore, e solo*

successivamente, di avviare il procedimento di accertamento con adesione (settimo comma);

- *dal reddito complessivo determinato sinteticamente sono deducibili i soli oneri previsti dall'articolo 10 del T.U.I.R., ferma restando la spettanza delle detrazioni d'imposta relative ad oneri per i quali le stesse competono (ottavo comma).*

Per effetto delle modifiche recate dall'articolo 22, è venuta meno la previsione secondo cui per poter procedere con l'accertamento sintetico era necessario che il superamento della soglia si verificasse per due o più periodi d'imposta, anche non consecutivi. Ne consegue che il nuovo accertamento sintetico può essere applicato in relazione a ciascuna annualità per la quale il reddito dichiarato non risulti in linea con quello presunto. Si precisa, tuttavia, che le nuove disposizioni in commento hanno effetto per gli accertamenti relativi ai redditi per i quali il termine di dichiarazione non era ancora scaduto alla data di entrata in vigore del decreto.

Al fine di rafforzare gli strumenti a disposizione dell'amministrazione finanziaria, sia per il contrasto e la prevenzione dei comportamenti fraudolenti soprattutto in materia di IVA (frodi «carosello» e false fatturazioni) ma anche in ambito di imposizione sul reddito, il decreto legge n. 78/2010 ha introdotto l'obbligo di comunicazione delle cessioni di beni e prestazioni di servizi rese e ricevute per le quali i corrispettivi dovuti risultano di importo pari o superiore a 3.000 euro, al netto dell'IVA (3.600 euro, al lordo dell'Iva, per le operazioni per le quali non ricorre l'obbligo di emissione della fattura, che andranno comunicate a far data dal 1° maggio 2011; solo per l'anno 2010 il limite è stato elevato a 25.000 euro e riguarda solo le operazioni soggette a obbligo di fattura), che tutti i soggetti passivi IVA dovranno trasmettere relativamente alle operazioni del 2010 entro il 31 ottobre 2011 e, per le annualità successive, entro il 30 aprile di ogni anno (art. 21, D.L. n. 78/2010). Per i soggetti privati, dunque, le spese potranno essere monitorate dall'Agenzia delle Entrate, per il tramite della suddetta comunicazione, a partire dalla scadenza del 30 aprile 2012. L'analisi e l'incrocio dei dati, acquisiti tramite l'invio telematico, pertanto consentiranno, tra l'altro, l'individuazione di spese e consumi di particolare rilevanza utili alla individuazione della capacità contributiva ai fini dell'accertamento sintetico.

Dalle indicazioni rese dall'Agenzia delle Entrate si evince che tra le “spese di qualsiasi genere” rientrano anche le spese che nella disposizione previgente erano individuate come “spese per incrementi patrimoniali”.

