

LE ENTRATE DELLO STATO

TASSAZIONE DEGLI IMMOBILI: IL GETTITO IRPEF E QUELLO DELLA CEDOLARE

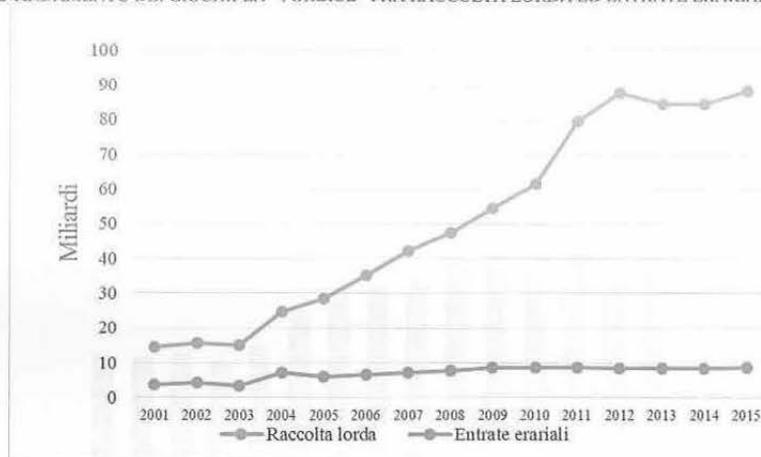
Macroaggregato	(in miliardi)					
	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Imposte di natura reddituale (IRPEF, IRES)	9,4	8,2	6,4	7,1	7,2	7
Cedolare secca	-	0,7	1	1,5	1,7	2
Registro e bollo su locazioni	1,2	1,1	1	1	0,9	1
TOTALE	10,6	10	8,4	9,6	9,8	10

Fonte: MEF - Dipartimento delle Finanze

3.2. I proventi da giochi

Nel 2015, le entrate da giochi hanno fatto registrare una significativa crescita (6 per cento) rispetto all'anno precedente, ritornando - dopo un quinquennio segnato da ripetute flessioni - al massimo livello di gettito (8,8 miliardi) toccato nel 2009. Tale risultato trova corrispondenza in un aumento della "raccolta lorda" (il volume d'affari del settore) che, superando gli 88 miliardi, ha arrestato la tendenza decrescente affermatasi nel biennio 2013-14, facendo segnare un +44 per cento rispetto al livello registrato nel 2010 (grafico 3.3).

GRAFICO 3.3

L'ANDAMENTO DEI GIOCHI: LA "FORBICE" FRA RACCOLTA LORDA ED ENTRATE ERARIALI⁽¹⁾⁽¹⁾ La raccolta lorda identifica le spese dei giocatori al lordo delle vincite

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia delle dogane e dei monopoli

Ma più che la crescita delle giocate, un ruolo decisivo sulla dinamica delle entrate l'ha esercitato la politica fiscale che, soprattutto a partire da 2012, ha prodotto una serie di misure a sostegno del gettito. In particolare, si sono registrati:

- "ordinari" aumenti di aliquote che, in particolare nel caso degli apparecchi di intrattenimento con vincite in denaro, hanno visto l'aliquota del prelievo erariale unico (PREU) crescere di oltre un punto (dall'11,8 per cento del 2012 al 13 per cento del 2015) per le "new slot" (AWP), e più che raddoppiarsi (dal 2 per cento del 2011 al 5 per cento del 2015) per le "Video Lotteries Terminal" (VLT)²⁵;

²⁵ La legge di stabilità 2016 ha ulteriormente aumentato il PREU a decorrere dal 1° gennaio 2016, portandolo dal 13 per cento al 17,5 per cento delle somme giocate attraverso le AWP e contemporaneamente ha ridotto, dal 74 al 70 per

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

- b) forme di prelievo aggiuntivo, come quello, introdotto a partire dall'1 gennaio 2012, della tassazione del 6 per cento sulla parte delle vincite eccedenti i 500 euro. Da esso sono derivate maggiori entrate pari a 300 milioni per gli anni 2012 e 2013, 320 per l'anno 2014 e 370 milioni per il 2015;
- c) prelievi "straordinari", come quello introdotto dalla legge di stabilità per il 2015, che ha previsto la riduzione, a decorrere dall'anno 2015, dei compensi destinati ai concessionari e ai gestori degli "apparecchi da intrattenimento", per un importo complessivo pari a 500 milioni²⁶.

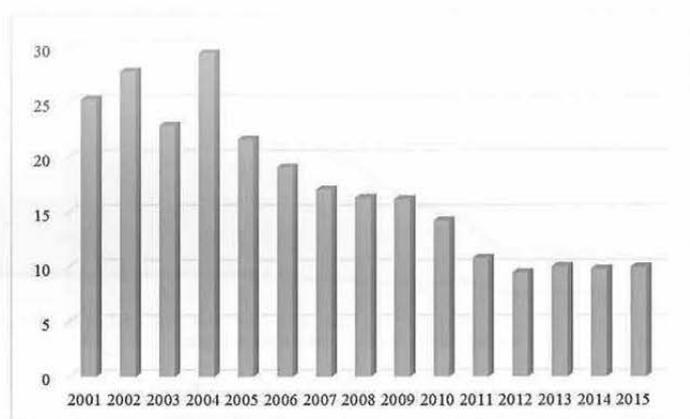
Al netto di tali "spinte normative", si può stimare che il gettito acquisito dall'Erario nel 2015 sarebbe stato inferiore di almeno un miliardo, a testimonianza di un profilo decrescente in atto dal 2012.

I risultati del 2015 confermano, da un lato, il consolidamento dell'affidabilità di una fonte di entrata che sembra aver perduto la sua tradizionale connotazione di aleatorietà; anche se - va aggiunto - la relativa saturazione del settore fa ritenere che gli esiti del passato difficilmente potranno essere superati nel prossimo futuro.

Dall'altro, la tendenza ad una progressiva diminuzione della resa media dei giochi, in termini di utili netti per l'erario (grafico 3.4), accompagnata da una riduzione dei costi netti di gestione (gravati da aumentati oneri di concessione), a fronte di un significativa crescita (dal 77 all'80,6 per cento nell'arco di un triennio) della quota di raccolta lorda ritornata ai giocatori sotto forma di vincite (grafico 3.5).

GRAFICO 3.4

INCIDENZA DELLE ENTRATE ERARIALI SULLA RACCOLTA LORDA DA GIOCHI



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia delle dogane e dei monopoli

cento, la percentuale minima destinata alle vincite (*pay out*). Il PREU gravante sulle somme giocate attraverso VLT è a sua volta passato dal 5 per cento al 5,5 per cento.

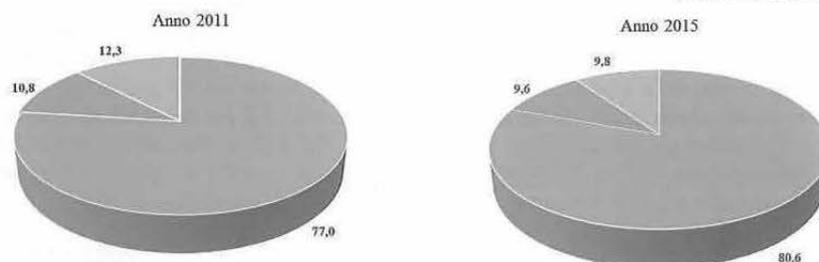
²⁶ Tale disposizione, di fatto incrementativa dell'onere fiscale (nell'ordine di 2 punti equivalenti di PREU), è stata abrogata dall'art. 1, comma 920, della legge n. 208 del 2015 (legge di stabilità 2016), ma ha comunque *medio tempore* maturato una maggiore entrata per 330 milioni. A tale abolizione si è accompagnato un aumento dell'aliquota del PREU dell'ordine di 4,5 punti (fino al 17,5 per cento) nel caso delle AWP e di mezzo punto (fino al 5,5 per cento per le VLT).

LE ENTRATE DELLO STATO

GRAFICO 3.5

LA DISTRIBUZIONE DEI PROVENTI DELLE GIOCATE

(in % della raccolta lorda)



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia delle dogane e dei monopoli

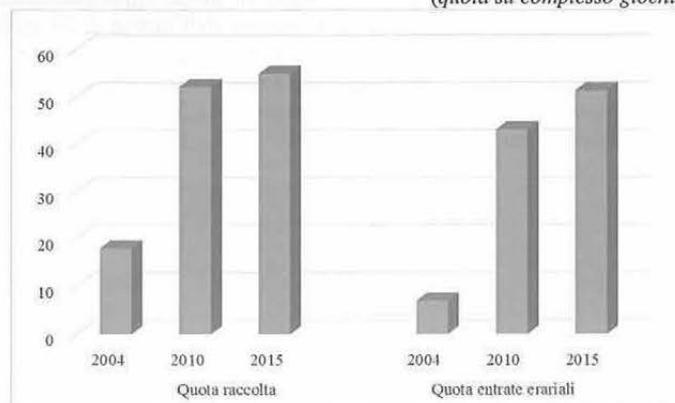
Si tratta di una tendenza che merita sicuramente ulteriori approfondimenti, ma che in larga parte si spiega alla luce della spinta ad accrescere il volume delle entrate nette da giochi come alternativa all'aumento della pressione fiscale, facendo affidamento, anche in materia di giochi, su logiche e metodologie gestionali di tipo industriale: dagli sforzi per interpretare la domanda di gioco, alle segmentazioni del mercato ed all'arricchimento ed al sistematico rinnovo del portafoglio prodotti, alla distribuzione dell'offerta sul territorio attraverso l'impiego dell'istituto delle concessioni.

Peraltro, va sottolineato come tali andamenti siano il riflesso di un progressivo mutamento nelle scelte dei consumatori, più orientati verso tipologie di gioco che assicurano un'elevata percentuale di redistribuzione ai giocatori della raccolta lorda (c.d. *payout*) e implicano un breve lasso di tempo tra la giocata e il corrispondente evento/partita: si tratta, nella specie, dei menzionati apparecchi da intrattenimento (*new slot* e *video lottery*), verso i quali si concentra ormai il 54,9 per cento della spesa complessiva dei giocatori (nel 2004 era stato il 18 per cento) e il 51,7 per cento delle entrate erariali (nel 2004 era stato il 7 per cento) (grafico 3.6).

GRAFICO 3.6

APPARECCHI DI INTRATTENIMENTO: RACCOLTA LORDA ED ENTRATE ERARIALI

(quota su complesso giochi)



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia delle dogane e dei monopoli

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

La rilevanza dei fenomeni di “sostituzione” che caratterizzano il mercato dei giochi, nei quali lo sviluppo di un settore si accompagna alla contrazione di altri, emerge in tutte le sue dimensioni confrontando l’andamento dei giochi tradizionali con quelli di recente introduzione. I primi mostrano (tavola 3.5) una progressiva perdita di interesse, segnando in un decennio progressive perdite di quote di mercato: è il caso, in particolare, del lotto (passato dal 47,2 per cento all’8 per cento delle giocate totali), del superenalotto (sceso dal 7,4 per cento all’1,2 per cento) e dei giochi a base ippica (la cui raccolta è crollata dall’11,7 per cento allo 0,7 per cento). Per contro, i giocatori si sono indirizzati in misura massiccia sugli apparecchi di intrattenimento (AWP e Video lotterie), che nel 2015 esprimono una quota del mercato dei giochi dell’ordine del 55 per cento, a fronte del 18,1 per cento conquistato nell’anno di introduzione (2004).

TAVOLA 3.5

ANDAMENTO E QUOTE DI MERCATO DEL SETTORE DEI GIOCHI: 2004-2015

Macrocategorie di giochi	(milioni di euro)			Quote di mercato (%)		
	2004	2010	2015	2004	2010	2015
Lotto	11.689	5.232	7.077	47,2	8,5	8,0
Superenalotto	1.836	3.524	1.055	7,4	5,7	1,2
Lotterie	594	9.368	9.063	2,4	15,2	10,3
Giochi a base sportiva	1.747	4.496	5.592	7,0	7,3	6,3
Giochi a base ippica	2.903	1.730	636	11,7	8	0,7
Bingo	1.542	1.954	1.598	6,2	3,2	1,8
Apparecchi (AWP e VLT)	4.474	32.004	48.391	18,1	52,1	54,8
Giochi di abilità a distanza	-	3.146	1.268	-	5,1	1,4
Giochi di carte e giochi di sorte a quota fissa			12.502	-	-	14,2
Scommesse virtuali			1.067	-	-	1,2
Totale	24.785	61.454	88.249	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia delle dogane e dei monopoli

I fenomeni di sostituzione che hanno interessato il mercato dei giochi hanno comportato un significativo ridimensionamento della resa media dell’intero settore (utili netti per l’Erario), attestatasi nel 2015 al 9,6 per cento, un terzo rispetto a dieci anni prima. E’ questo il risultato di un livello di tassazione fortemente differenziato da gioco a gioco, e della quota predominante assunta dagli apparecchi di intrattenimento che, con un’incidenza del prelievo pari al 9,3 per cento, finiscono per condizionare il gettito dell’intero settore (tavola 3.6).

Tali evidenze consentono di spiegare un risultato di sintesi apparentemente paradossale: fra il 2010 e il 2015, nonostante un aumento delle giocate dell’ordine di 27 miliardi (+44 per cento), l’utile erariale ha segnato una caduta dell’ordine di 300 milioni (-4 per cento). E, nel più ampio arco temporale 2004-2015, per ottenere un aumento di 1,15 miliardi del gettito da giochi (+15 per cento), il valore delle giocate è dovuto crescere di 63,5 miliardi (+256 per cento): con un’elasticità dello 0,06 per cento²⁷!

²⁷ Come è noto, l’elasticità esprime un rapporto fra due variazioni percentuali: nel nostro caso, la variazione delle entrate erariali da giochi (gettito) rispetto alla variazione della raccolta da giocate (base imponibile).

LE ENTRATE DELLO STATO

TAVOLA 3.6

RICOMPOSIZIONE DEL MERCATO DEI GIOCHI E RIFLESSI SULLE ENTRATE ERARIALI

Macrocategorie di giochi	(milioni di euro)			(N. I.: 2004=100)	
	2004	2010	2015	2010	2015
Lotto	4.919	1.249	1.179	25,4	24,0
Superenalotto	976	1.576	487	161,5	49,9
Lotterie	219	1.545	1.353	705,5	617,8
Giochi a base sportiva	199	214	203	107,5	102,0
Giochi a base ippica	164	83	30	50,6	18,3
Bingo	308	215	176	69,8	57,1
Apparecchi (AWP e VLT)	513	3.757	4.509	732,4	878,9
Giochi di abilità a distanza		94	23		
Giochi di carte e giochi di sorte a quota fissa			82		
Scommesse virtuali			36		
Prelievo 6% erario			370		
Prelievo conti dormienti			2		
Totale	7.298	8.733	8.450	119,7	115,8

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia delle dogane e dei monopoli

Nell'economia dei risultati conseguiti dal settore dei giochi va, peraltro, tenuto conto — accanto alle entrate assicurate — anche delle “perdite” economiche e sociali che la diffusione delle nuove tipologie di gioco possono determinare. Ci si riferisce, in particolare, alle frequenti situazioni di dipendenza dal gioco (*ludopatia*²⁸), la cui gravità non appare certamente meno rilevante delle tradizionali dipendenze da alcol e droga²⁹.

E non meno preoccupanti risultano i fenomeni di infiltrazione nel settore da parte delle organizzazioni criminali. Una deriva, questa, che non sembra limitata soltanto al gioco illegale, il cui contrasto non può avere naturalmente esitazioni, ma che in ripetuti casi si è estesa — analogamente a quanto è avvenuto anche in altri settori economici, quali quelli della compravendita di oro usato — anche al perimetro delle attività legali, con il precipuo fine di pervenire al riciclaggio dei proventi derivanti da attività illecite.

²⁸ La legge 11 marzo 2014, n. 23 (cd. delega fiscale) prevede, all'articolo 14, la revisione della tematica dei giochi pubblici. Oltre alla raccolta sistematica della disciplina in un codice delle disposizioni sui giochi e a un riordino del prelievo erariale sui singoli giochi, la delega contiene specifiche disposizioni volte, tra l'altro a: tutelare i minori dalla pubblicità dei giochi e a recuperare i fenomeni di ludopatia; vietare la pubblicità nelle trasmissioni radiofoniche e televisive, nel rispetto dei principi sanciti in sede europea relativi alla tutela dei minori per i giochi con vincita in denaro che introducono comportamenti compulsivi; definire le fonti di regolazione dei diversi aspetti legati all'imposizione, nonché alla disciplina dei singoli giochi, per i quali si dispone una riserva di legge esplicita alla legge ordinaria; armonizzare aggi e compensi spettanti ai concessionari; riordinare la disciplina dei controlli e dell'accertamento dei tributi gravanti sui giochi, nonché il sistema sanzionatorio. La delega fiscale, scaduta il 27 giugno 2015, in materia di giochi non è stata attuata.

²⁹ La legge di stabilità 2016 (legge n. 208 del 2015, comma 941) ha previsto che il Ministero della salute, di concerto con il MIUR, predisponga campagne di informazione e sensibilizzazione, in particolare nelle scuole, sui fattori di rischio connessi al gioco d'azzardo, fornendo informazioni sui servizi disponibili per affrontare il problema della dipendenza dal gioco d'azzardo. Inoltre ha istituito (comma 946) presso il Ministero della salute il Fondo per il gioco d'azzardo patologico-GAP, al fine di garantire le prestazioni di prevenzione, cura e riabilitazione delle persone affette. Il Fondo è ripartito tra le regioni e le province autonome sulla base di criteri determinati con decreto del Ministro della salute da emanare entro sessanta giorni, sentita la Conferenza Stato Regioni e Enti locali.

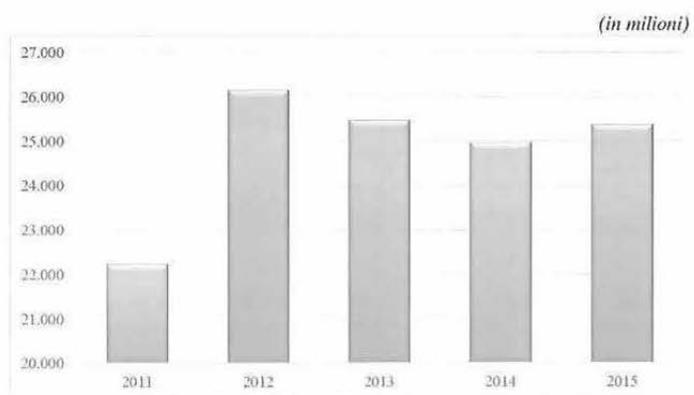
I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

3.3. La fiscalità petrolifera

Nel 2015, il gettito delle accise sui prodotti petroliferi ha superato i 25 miliardi, con un incremento dell'1,6 per cento rispetto al 2014, invertendo una dinamica decrescente che durava dal 2013 (grafico 3.7). Analoga la tendenza che dovrebbe avere registrato l'IVA gravante sul settore, in un quadro più generale segnato dalla flessione della componente IVA sulle importazioni.

GRAFICO 3.7

L'ANDAMENTO DELL'ACCISA SUGLI OLI MINERALI: ANNI 2011-2015



Tale risultato esprime il concorso di tre fattori.

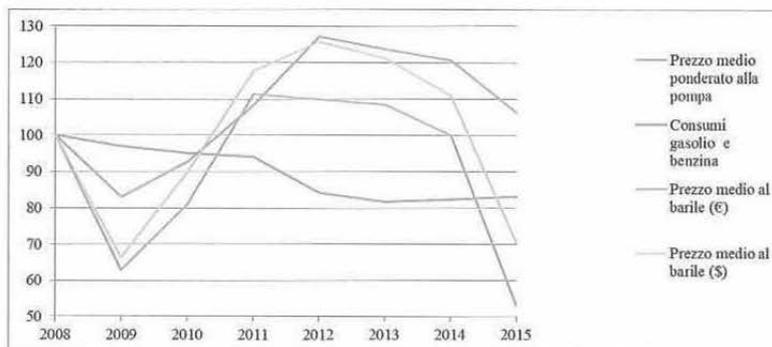
In senso favorevole hanno influito i consumi di prodotti petroliferi (soprattutto del gasolio), che hanno confermato l'inversione di tendenza avviata nel 2014, dopo un quinquennio di marcata flessione.

In direzione opposta, invece, ha operato la caduta dei prezzi di vendita (il 13 per cento, rispetto al 2014, il prezzo medio ponderato della benzina e del gasolio), che hanno risentito in maniera decisiva della discesa del prezzo industriale in conseguenza del crollo del prezzo del petrolio (da 95,7 a 50,8 dollari al barile), solo in parte mitigata dal deprezzamento dell'euro rispetto al dollaro (grafico 3.8). Un effetto che, tuttavia, si è riflesso solo sul gettito IVA (imposta *ad valorem*) ma non su quello dell'accisa (legata alle quantità).

LE ENTRATE DELLO STATO

GRAFICO 3.8

PREZZO AL BARILE, PREZZO ALLA POMPA E CONSUMI DEI PRODOTTI PETROLIFERI



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia delle dogane e dei monopoli

Effetti lievemente negativi sul gettito 2015 (e non solo sull'IVA) dovrebbe aver avuto la modesta riduzione di accisa che, dopo il temporaneo aumento di dieci mesi, è ritornata ai livelli del febbraio 2014 (tavola 3.7).

TAVOLA 3.7

ANDAMENTO DELLE ACCISE RELATIVE ALLA BENZINA E AL GASOLIO AUTO

Provvedimento				Benzina	Gasolio autotrazione
Tipo	Data	Numero	Decorrenza	€/1.000 litri	€/1.000 litri
Dpcm	15.01.1999		16.01.1999	541,84	403,21
Decreto-legge	24.12.2003	355	29.12.2003	558,64	
Decreto-legge	21.02.2005	16	22.02.2005	564,00	413,00
Decreto-legge	03.10.2006	262	03.10.2006		416,00
Decreto legislativo	02.02.2007	26	01.06.2007		423,00
Determinazione direttoriale	05.04.2011	41102	06.04.2011	571,30	430,30
Determinazione direttoriale	28.06.2011	77579	28.06.2011	611,30	470,30
Determinazione direttoriale	28.06.2011	77579	01.07.2011	613,20	472,20
Determinazione direttoriale	28.10.2011	127505	01.11.2011	622,10	481,10
Decreto-legge	06.12.2011	201	07.12.2011	704,20	593,20
Determinazione direttoriale	07.06.2012	69805	08.06.2012	724,20	613,20
Determinazione direttoriale	09.08.2012	88789	11.08.2012	728,40	617,40
Legge di stabilità	24.12.2012	228	01.01.2013	728,40	617,40
Determinazione direttoriale	23.12.2013	145733	01.03.2014	730,80	619,80
		dal	01.01.2015	728,40	617,40

Fonte: Agenzia delle dogane e dei monopoli.

Nella tavola 3.8 sono riportati i prezzi al consumo dei principali prodotti petroliferi in vigore all'inizio del 2016 e le relative componenti (prezzo industriale e margini riconosciuti alla distribuzione, aliquote dell'accisa e IVA).

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

TAVOLA 3.8

DAL PREZZO INDUSTRIALE AL PREZZO DI VENDITA: IL "CUNEO FISCALE" SUI PRODOTTI PETROLIFERI AL 25/01/2016 (EURO/LIT)⁽¹⁾

	Prezzo industriale	Accisa	IVA	Prezzo alla pompa
Benzina	0,413	0,728	0,251	1,392
Gasolio autotrazione	0,363	0,617	0,216	1,196
GPL autotrazione	0,330	0,147	0,105	0,582

⁽¹⁾ Comprensivo dei margini di raffinazione e distribuzione

Fonte: Ministero dello sviluppo economico

Sul livello del prelievo a carico dei prodotti petroliferi incide anche la componente di aliquota manovrabile da ciascuna Regione (tavola 3.9). A tale proposito si evidenzia che meno della metà delle realtà territoriali applicano sulla benzina un'imposta il cui valore (IVA compresa) oscilla fra i 3 i 6 centesimi di euro a litro: livelli rimasti sostanzialmente inalterati nel corso degli ultimi anni (con l'eccezione della Regione Umbria).

TAVOLA 3.9

L'IMPOSTA REGIONALE SULLA BENZINA

(Valori in €/litro)

Regione	Aliquota applicata
Calabria	0,0258
Campania	0,0258
Lazio	0,0258
Liguria	0,0500
Marche	0,0200
Molise	0,0258
Piemonte	0,0260
Umbria ⁽¹⁾	0,0250

⁽¹⁾ La Regione Umbria ha deliberato la riduzione dell'aliquota da 0,040 a 0,025 €/litro dall'1/1/2013

Fonte: Agenzia delle dogane e dei monopoli

Nel confronto europeo, l'Italia si conferma come uno dei paesi con la più elevata incidenza della componente fiscale sul prezzo dei prodotti petroliferi. Ne discende che - nonostante il prezzo industriale nel nostro Paese risulti sostanzialmente in linea con quello degli altri - il prezzo alla pompa risulti fra i più elevati (grafico 3.9).

Nel 2015, il prelievo nel nostro Paese si è assestato al 70,4 per cento del prezzo alla pompa nel caso della benzina, collocandosi al 4° posto in Europa, con un divario di 2,1 punti percentuali rispetto al livello medio. Più marcata la distanza nel caso della fiscalità sul gasolio auto: con un'incidenza del 69,7 per cento, il nostro paese si è posizionato al 2° posto in Europa, segnando una distanza di 4,7 punti rispetto al prezzo medio europeo.

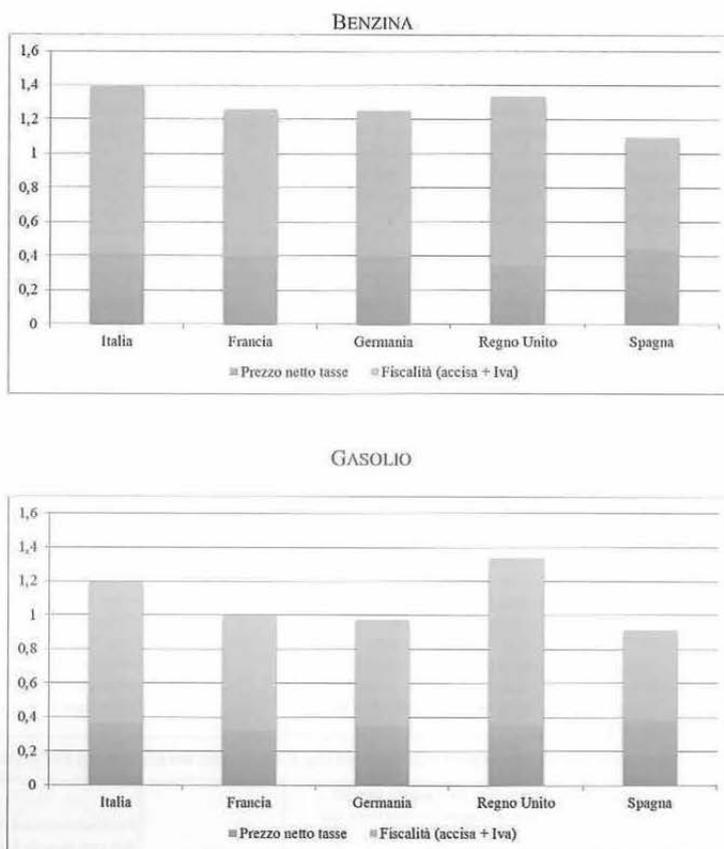
A tale livello di prelievo ha corrisposto un prezzo alla pompa fra i più alti d'Europa: per la benzina, con 1,392 €/litro³⁰, il prezzo italiano si è rivelato il secondo più alto (dopo quello dei Paesi Bassi), superando di tre punti e mezzo il prezzo medio di vendita europeo; per il gasolio, invece, il prezzo di vendita italiano (1,196 €/litro) è risultato quarto dietro a Regno Unito, Svezia e Malta, e superiore del 15 per cento al prezzo medio europeo.

³⁰ Prezzi rilevati al 25 gennaio 2016.

LE ENTRATE DELLO STATO

GRAFICO 3.9

L'INCIDENZA DELLE IMPOSTE SUL PREZZO DI VENDITA DEI PRODOTTI PETROLIFERI: L'ITALIA E L'EUROPA
(€/LITRO)



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia delle dogane e dei monopoli

Come si   avuto modo di evidenziare nella Relazione al rendiconto dello scorso anno, una recente legislazione ha disposto una serie di aumenti delle accise a decorrenza differita, attuando una sorta di prenotazione di gettito futuro, spesso utilizzato a supporto di specifiche clausole di salvaguardia. Nel prospetto che segue (tavola 3.10) si d  conto delle disposizioni tutt'ora in vigore contenenti aumenti futuri di aliquote delle accise che, pur in numero pi  limitato rispetto al quadro che si prefigurava nel 2014, configurano una "prenotazione" pluriennale di gettito futuro dell'ordine di 1,2 miliardi.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

TAVOLA 3.10

AUMENTI FUTURI DELLE ACCISE SUI PRODOTTI ENERGETICI (2016 - 2025)

Norma	Descrizione del dispositivo	Monitoraggio	Provvedimenti attuativi	Anni
DECRETO MEF 30 novembre 2013. Attivazione della clausola di salvaguardia, di cui al comma 4 dell'articolo 15 del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 102.	In attuazione della clausola di salvaguardia dispone l'aumento delle accise su benzine e gasolio auto dal 1° gennaio 2015 al 16 febbraio 2016 al fine di ottenere maggiori entrate nette non inferiori a 671,4 milioni per il 2015 e 17,8 milioni per il 2016. Successivamente, con il DL 31 dicembre 2014, n. 192 si prevede che ai fini della clausola di salvaguardia si provvede mediante quota parte delle maggiori entrate di cui all'art. 1, comma 7, della legge 15 dicembre 2014, n. 186 (rientro capitali e lotta evasione fiscale). Viene inoltre abrogato il comma 2 dell'articolo 1 del decreto MEF e di conseguenza non opera più la previsione di aumento ivi indicata.	A cura MEF entrate di cui all'articolo 1, comma 7, della legge 15 dicembre 2014, n. 186	Provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli da adottare entro il 31 dicembre 2014.	2015 - 2016
NON SI SONO VERIFICATE LE CONDIZIONI PER L'ADOZIONE DELLA MISURA PREVISTA DALLA NORMA				
LEGGE 27 dicembre 2013, n. 147 (legge di stabilità 2014). Art. 1 - Comma 626.	Dispone l'aumento delle accise su benzine e gasolio auto dal 1° gennaio 2017 al 31 dicembre 2018 al fine di ottenere maggiori entrate nette non inferiori a 220 milioni per il 2017 e 199 milioni per il 2018.		Provvedimento Direttore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli da adottare entro il 31 dicembre 2016.	2017 - 2018
DECRETO-LEGGE 24 giugno 2014, n. 91.	Dispone l'aumento delle accise su benzine e gasolio auto dal 1° gennaio 2019 al fine di ottenere maggiori entrate nette non inferiori a 140,7 milioni per il 2019, 146,4 per il 2020 e 148,3 a decorrere dal 2021.		Provvedimento Direttore Agenzia delle dogane e dei monopoli da adottare entro il 30 novembre 2018.	2019 - 2020 - 2021 e seguenti
LEGGE 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità 2015). Art. 1 - Comma 632.	Prevede clausola di salvaguardia a garanzia copertura alternativa alle entrate previste con l'attuazione del comma 629, (riguardante l'applicazione del reverse charge alle cessioni di beni effettuate nei confronti della grande distribuzione), subordinata al rilascio di una deroga da parte UE, ai sensi della direttiva 2006/112/CE. In caso di mancato rilascio della deroga è disposto l'aumento delle accise sulle benzine e sul gasolio auto a decorrere dal 2015 per garantire maggiori entrate nette per 1.716 milioni a decorrere dal 2015. La decorrenza prevista è stata posticipata al 2016 e l'importo è stato rimodulato in 728 milioni (DL 153/2015).		Provvedimento Direttore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, inizialmente fissato al 30 giugno 2015, e poi al 30 settembre 2015 (DL 78/2015). L'articolo 1, comma 7 della legge di stabilità 2016, modificando la disposizione originaria, ha fatto venir meno clausola di salvaguardia.	2015 e seguenti
NON SI SONO VERIFICATE LE CONDIZIONI PER L'ADOZIONE DELLA MISURA PREVISTA DALLA NORMA				
LEGGE 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità 2015). Art. 1 - Commi 718- 719.	Dispone aumento accise su benzine e gasolio auto dal 1/1/2018 al fine di ottenere maggiori entrate nette non inferiori a 700 milioni per il 2018 e per ciascuno degli anni successivi. Queste misure possono essere sostituite da provvedimenti normativi che assicurino gli stessi effetti positivi sui saldi di finanza pubblica attraverso il conseguimento di maggiori entrate ovvero di risparmi di spesa. L'articolo 1, comma 6, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 - (legge di stabilità 2016) - ha apportato, tra l'altro, la seguente modifica al comma 718 dell'articolo 1 della legge 190/2014: 'c) alla lettera c), le parole :700 milioni di euro per l'anno 2018' sono sostituite dalle seguenti: '350 milioni di euro per l'anno 2018'.		Provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle Dogane e dei monopoli (non è indicata la data entro cui deve essere adottato).	2018 e seguenti
LEGGE 28 dicembre 2015, n. 208 - (legge di stabilità 2016). Art. 1 - Comma 958 e Comma 959.	Il comma 958 fissa in 2 miliardi le maggiori entrate attese dalla proroga dei termini della <i>voluntary disclosure</i> (art. 2 DL 153/2015). Il successivo comma 959 prevede che qualora dal monitoraggio delle entrate emerga un andamento che non consenta l'integrale realizzazione dell'importo indicato, con DM sia stabilito l'aumento delle accise in misura tale da compensare il gettito mancante,	A cura MEF maggiori entrate derivanti proroga termini <i>voluntary disclosure</i>	Decreto del Ministro dell'economia e delle finanze da adottare (eventualmente) entro il 31 marzo 2016 con decorrenza dal 1° maggio 2016.	2016

Fonte: Agenzia delle dogane e dei monopoli - (aggiornamento al 1° febbraio 2016)

LE ENTRATE DELLO STATO

3.4. L'attività di riscossione

Nel corso del 2015, l'attività di riscossione ha registrato un'ulteriore crescita, a conferma della tendenza avviata nel 2014, nonostante il perdurare di un quadro socio-economico condizionato da una non positiva fase congiunturale e gli effetti prodotti da una legislazione che, nell'intento di accrescere le tutele dei debitori, ha finito per incidere sull'operatività degli agenti della riscossione.

Il consuntivo (tavola 3.11) evidenzia un significativo incremento degli incassi da ruoli (+11,2 per cento), il cui livello (8,2 miliardi) risulta ormai prossimo alla *performance* registrata all'inizio del decennio.

TAVOLA 3.11

LE RISCOSSIONI DA RUOLO PER CREDITORE - ANNI 2011-2015

	2011	2012	2013	2014	2015	2015/2011 (%)	2015/2014 (%)	Quota per creditore
Totale Equitalia	8.622,5	7.530,7	7.133,5	7.411,2	8.243,8	-4,4	11,2	100,0
Ruoli erariali (Agenzia entrate e dogane)	4.276,5	4.060,1	3.825,1	3.989,0	4.325,0	1,1	8,4	52,5
Ruoli previdenziali (INPS-INAIL)	2.632,5	1.916,5	1.816,3	2.095,2	2.485,9	-5,6	18,6	30,2
Ruoli altri Enti statali	275,4	256,5	270,2	266,5	332,3	20,7	24,7	4,0
Ruoli Enti non statali	1.438,1	1.297,6	1.221,9	1.060,5	1.100,6	-23,5	3,8	13,4

Fonte: Equitalia

A determinare tale risultato hanno concorso tutti i ruoli anche se, per la quota che rappresentano (82,7 per cento), decisivo è stato l'andamento segnato da quelli erariali e da quelli previdenziali. Per contro, si è rivelata stagnante la dinamica registrata dagli incassi da ruoli degli enti non statali che, come sottolineato nella Relazione al rendiconto 2014, appare imputabile anche alla contrazione dei carichi affidati alla Concessionaria pubblica dai Comuni, in vista della cessazione (più volte rinviata dal legislatore e, da ultimo, fissata dalla legge di stabilità 2016 al 30 giugno di quest'anno), del servizio di riscossione finora svolto da Equitalia.

Si tratta, in ogni caso, di un risultato complessivo apprezzabile, alla luce del contesto in cui è maturato.

Da un lato, infatti, va sottolineata la criticità del quadro socioeconomico, a causa della fase congiunturale negativa che attraversa il Paese e che investe famiglie e operatori economici. In tali circostanze, la naturale difficoltà ad onorare le pretese creditorie si è saldata con un'enfaticizzazione, anche mediatica, del clima di tensione nei confronti del riscossore pubblico, al cui operato è stata talora imputata l'insostenibilità finanziaria delle richieste di pagamento.

Dall'altro, va evidenziato come anche il 2015 abbia risentito degli effetti conseguenti alle modifiche normative intervenute nel recente passato (e dettagliate nelle Relazioni al rendiconto dell'ultimo biennio), che, destinate ad accrescere le tutele dei debitori iscritti a ruolo, hanno, di converso, comportato una non secondaria compressione (oltre che dilatazione nel tempo) della capacità di recupero degli agenti della riscossione.

Ad esse, d'altra parte, si sono aggiunti nel 2015 nuovi interventi normativi, i quali hanno ulteriormente inciso sull'attività di riscossione³¹. Da un lato determinando il naturale allungamento dei tempi di riscossione e dall'altro richiedendo all'agente della riscossione di

³¹ Nel corso del 2015 sono intervenuti specifici provvedimenti di sospensione dell'attività di riscossione, legati a particolari eventi, quali, ad esempio, gli eventi atmosferici (decreto del MEF, 8 maggio 2015).

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

apportare i dovuti correttivi e il necessario adeguamento sia alle procedure operative che a quelle informatiche di supporto e, più in generale, all'intero sistema di recupero impositivo-esattivo³².

In un simile scenario, la capacità dello Stato e dell'intero sistema delle pubbliche amministrazioni di tutelare efficacemente le proprie posizioni creditorie tende sempre più a differenziarsi da quella dei creditori privati che, nel corso degli ultimi anni, hanno visto progressivamente accrescersi gli strumenti di tutela delle proprie ragioni.

Ai positivi esiti registrati dal lato delle riscossioni fanno da contrappeso esiti meno soddisfacenti sul versante dei carichi lordi conferiti al concessionario della riscossione (diminuiti di oltre tre punti percentuali) e della consistenza delle quote inesigibili.

Quanto al primo aspetto (tavola 3.12), va segnalata la forte caduta dei carichi affidati dagli enti di previdenza (diminuiti di oltre un terzo nell'arco di un anno) e di quelli degli altri Enti non statali (ridottisi di quasi un quarto). Una caduta compensata solo in parte dall'aumento dei carichi degli Enti erariali (+5 per cento, circa) e degli altri Enti statali (+14,4 per cento). Nella più ampia ottica quinquennale (2011-15), balza all'attenzione il fenomeno (prima richiamato) del crollo dei carichi dei Comuni (-42 per cento).

TAVOLA 3.12

LIVELLO E DISTRIBUZIONE DEI CARICHI⁽¹⁾ AFFIDATI AD EQUITALIA

	2011	2012	2013	2014	2015	2015/2011 (%)	2015/2014 (%)	(in milioni) Quota per creditore
Enti Erariali	68.348	67.788	69.105	62.842	65.859	-3,6	4,8	79,4
Entrate	67.952	67.245	68.353	62.302	65.285	-3,9	4,8	78,7
Dogane	396	543	752	540	574	44,9	6,3	0,7
Altri Enti statali	3.769	2.684	2.950	2.726	3.118	-17,3	14,4	3,8
Enti previdenziali	6.153	11.274	11.074	15.524	10.168	65,3	-34,5	12,3
INPS	5.228	10.091	10.144	14.430	8.793	68,2	-39,1	10,6
INAAIL	925	1.183	930	1.094	1.375	48,6	25,7	1,7
Altri Enti non statali	4.655	4.222	4.296	4.857	3.766	-19,1	-22,5	4,5
Comuni	2.759	2.346	2.392	1.511	1.599	-42,0	5,8	1,9
Altri Enti	1.896	1.876	1.904	3.346	2.167	14,3	-35,2	2,6
TOTALE	82.925	85.968	87.425	85.949	82.911	0,0	-3,5	100,0

⁽¹⁾ Carichi lordi, che non tengono conto di sgravi e sospensioni
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Equitalia

La tavola 3.13, contenente i dati consolidati al 31/12/2015, indica l'evoluzione in termini di carico netto affidato (comprensivo degli interessi di dilazione, ma al netto degli sgravi e delle sospensioni). Si rileva che:

- nel 2015, il carico netto affidato ad Equitalia è stato di circa 77,1 miliardi (-1,1 per cento rispetto al 2014). Nei confronti del livello del 2002 - l'anno di minimo, con 19,3 miliardi - il carico risulta quadruplicato;
- il volume del riscosso totale a mezzo ruoli, fra il 2000 e il 2015, è risultato pari a 92,3 miliardi, a fronte di un carico netto di 815,0 miliardi (appena l'11,3 per cento). Tale indicatore, peraltro, risulta in crescita nel confronto di due sottoperiodi: 10,8 per cento nel quinquennio fino al 2005, rispetto all'11,4 per cento dei successivi dieci anni;

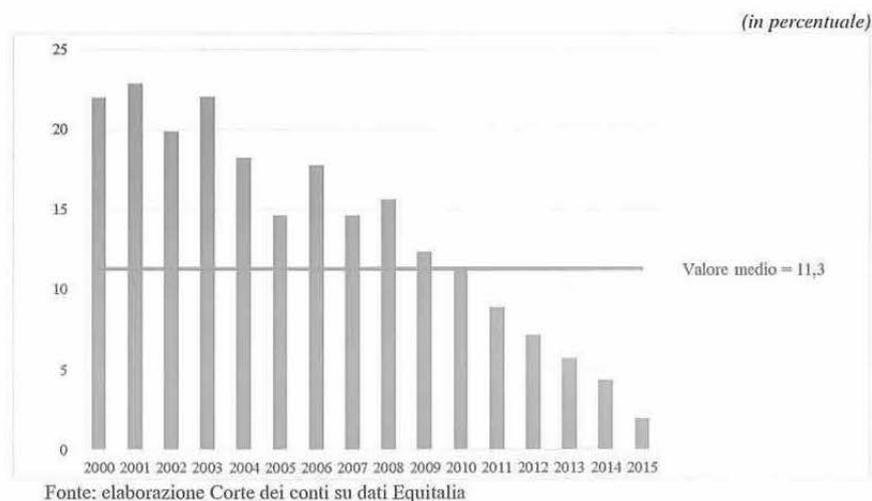
³² Particolare menzione meritano le disposizioni che hanno determinato, in materia di rateazione, la riapertura dei termini per la fruizione di tale beneficio da parte dei soggetti decaduti, ossia l'art. 11-bis del DL n. 66/2014, come modificato in sede di conversione (legge n. 11/2015) e l'art.15, comma 7 del d.lgs. n. 159/2015, nonché le modifiche apportate dallo stesso decreto in merito alla disciplina "ordinaria" della dilazione di pagamento.

LE ENTRATE DELLO STATO

- il livello del tasso di riscossione totale per ogni anno di affidamento del carico, che si colloca intorno al 20 per cento per le annualità ormai “asestate” (i primi anni 2000), dal 2005 denuncia una progressiva caduta, sino al 2,0 per cento del riscosso 2015 sul carico affidato nel medesimo anno (grafico 3.10). Un’evidenza, questa, che testimonia la dilatata tempistica che governa il recupero dei crediti pubblici;
- il rapporto fra la riscossione dell’anno ed il carico ruoli affidato totale oscilla dallo 0,62 per cento del 2006, all’1,09 del 2010, per collocarsi all’1,01 per cento nel 2015.

GRAFICO 3.10

INCIDENZA DEL RISCOSSO SUL CARICO NETTO – TOTALE 2000-2015



I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

TAVOLA 3.13

Anno affidamento del carico	Carico netto (affidato al netto di sgravi e sospensioni)	Riscosso totale per anni											% Riscosso su carico netto per anni												
		2000-2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Totale 2006-2015	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Totale 2006-2015	
2000	39.182,1	6.409,0	382,1	337,8	295,2	258,7	249,1	193,5	148,9	127,4	116,6	90,90	2.199,2	0,88%	0,86%	0,75%	0,66%	0,64%	0,64%	0,49%	0,38%	0,33%	0,30%	0,23%	21,97%
2001	20.904,5	3.525,0	283,8	241,0	186,5	155,1	141,8	121,7	93,2	70,4	113,4	50,50	1.457,4	1,36%	1,13%	0,89%	0,74%	0,68%	0,58%	0,45%	0,44%	0,54%	0,34%	0,24%	22,88%
2002	19.321,5	2.271,4	292,9	247,2	184,1	143,0	121,2	109,7	87,1	67,2	70,4	47,40	1.370,2	1,52%	1,28%	0,95%	0,74%	0,63%	0,57%	0,45%	0,35%	0,36%	0,25%	0,18%	19,88%
2003	20.709,7	2.455,8	468,3	397,7	295,1	225,4	214,6	144,5	118,2	117,4	85,1	67,40	2.131,8	2,26%	1,92%	1,42%	1,08%	1,04%	0,70%	0,57%	0,41%	0,33%	0,23%	22,06%	
2004	26.590,0	2.001,1	735,2	543,9	372,2	327,5	238,3	182,7	138,5	117,2	106,7	80,20	2.842,6	2,76%	2,05%	1,40%	1,23%	0,90%	0,69%	0,52%	0,44%	0,40%	0,30%	0,23%	18,22%
2005	37.561,9	1.177,50	1.473,7	844,4	521,3	403,9	332,0	249,9	174,1	142,2	131,7	95,10	4.366,60	3,82%	2,55%	1,39%	1,08%	0,88%	0,67%	0,46%	0,38%	0,35%	0,26%	0,20%	14,66%
2006	51.414,1		1.379,0	2.773,1	1.485,4	924,1	807,0	604,6	387,6	315,3	260,8	204,60	9.141,5	2,68%	2,53%	2,89%	1,80%	1,57%	1,18%	0,75%	0,61%	0,51%	0,40%	0,30%	17,78%
2007	49.627,5			1.332,6	2.131,7	1.123,8	854,0	625,2	390,6	290,2	221,3	180,90	7.280,2	2,73%	2,73%	3,14%	2,26%	1,92%	1,26%	0,79%	0,58%	0,47%	0,36%	0,26%	14,67%
2008	49.179,7				1.544,00	2.311,2	1.429,4	862,8	542,5	423,9	326,0	240,20	7.679,9	3,14%	3,14%	3,70%	2,26%	1,92%	1,26%	0,79%	0,58%	0,47%	0,36%	0,26%	14,67%
2009	59.647,8					1.863,2	2.336,4	1.243,5	669,9	508,5	456,2	323,80	7.381,5	3,12%	3,12%	3,03%	3,12%	3,03%	2,08%	1,12%	0,85%	0,73%	0,54%	0,38%	12,38%
2010	68.179,9					2.052,2	2.574,8	1.199,5	800,2	600,9	491,0	378,50													
2011	70.497,3						1.709,6	2.089,5	1.052,1	786,3	638,1	627,5,6													
2012	73.975,5							1.491,2	1.914,5	1.071,6	829,4	5.306,7													
2013	73.111,1								1.187,1	1.818,1	1.163,8	4.169,00													
2014	77.991,2									1.216,1	2.215,1	3.431,2													
2015	77.103,3										1.524,5	1.524,5													
Totale	814.997,0	17.779,8	5.015,00	6.737,7	7.013,6	7.734,9	8.876,00	8.822,5	7.530,7	7.133,5	7.411,2	8224,8	74.319,2	0,62%	0,92%	0,86%	0,95%	1,09%	1,08%	0,92%	0,88%	0,91%	1,01%	1,130%	

Fonte: Equitalia

LE ENTRATE DELLO STATO

Per quanto riguarda l'ammontare delle quote attualmente già istruite ai fini della successiva comunicazione di inesigibilità e relative ai ruoli consegnati fino al 31 dicembre 2011 va precisato che la legge di stabilità 2015 ha ridisegnato la disciplina della materia dell'inesigibilità, novellando, peraltro, radicalmente gli artt. 19 e 20 del d.lgs. n. 112 del 1999. In particolare, l'art. 1, al comma 684 della legge in richiamo ha modificato la tempistica relativa alle comunicazioni di inesigibilità afferenti alle quote affidate agli agenti della riscossione dal 1° gennaio 2000 sino al 31 dicembre 2014, anche da soggetti creditori che hanno cessato o cessano di avvalersi delle società del Gruppo Equitalia. Alla luce della disposizione citata, tali comunicazioni sono presentate:

- per i ruoli consegnati nell'anno 2014, entro il 31 dicembre 2017;
- per quelli consegnati negli anni precedenti, per singole annualità di consegna partendo dalla più recente, entro il 31 dicembre di ciascun anno successivo al 2017 (ruoli 2013 nel 2018, ruoli 2012 nel 2019, etc.).

L'Amministrazione segnala che, per effetto delle disposizioni normative succedutesi nel tempo in materia, non sono disponibili dati aggiornati rispetto a quanto esaminato nella Relazione al rendiconto dell'esercizio 2014.

Dalla tavola 3.14, che evidenzia gli ingenti volumi di partite interessate dall'attività di presentazione e verifica delle comunicazioni di inesigibilità, si evidenzia che sono oltre 224 milioni le partite³³ iscritte a ruolo - con debito residuo - distinte per singola annualità di consegna del ruolo e per tipo di Ente impositore. Nel contesto normativo sopra delineato, secondo quanto riferisce Equitalia, anche nel 2015 è proseguita una intensa attività, finalizzata, Regione per Regione, all'esame e alla definizione delle posizioni di importo maggiormente rilevante.

TAVOLA 3.14
"PARTITE" CON DEBITO RESIDUO MAGGIORE DI ZERO

(in milioni)

Anno consegna ruolo	Erario e altri Enti statali	INPS	INAIL	Comuni	Altri Enti	Totale partite
2000	3,6	7,2	0,9	2,7	0,9	15,3
2001	2,7	2,0	0,1	3,3	0,8	8,9
2002	2,4	1,1	0,3	3,0	0,9	7,7
2003	2,0	1,4	0,0	3,5	0,8	7,7
2004	2,1	2,5	0,4	3,5	0,4	8,9
2005	2,0	3,3	0,4	4,3	1,1	11,1
2006	3,1	4,3	0,3	4,2	1,6	13,5
2007	2,2	3,5	0,4	4,4	3,3	13,8
2008	2,5	5,0	0,4	5,2	2,3	15,4
2009	2,7	5,1	0,4	5,0	3,6	16,8
2010	3,6	5,7	0,5	5,1	4,1	19,0
2011	4,7	2,3	0,5	5,9	4,6	18,0
2012	4,3	8,9	0,5	5,4	4,6	23,7
2013	4,9	8,5	0,6	5,4	5,0	24,4
2014	4,5	6,7	0,7	3,2	5,2	20,3
Totale	47,3	67,5	6,4	64,1	39,2	224,5

Fonte: Equitalia

3.5. Il contenzioso tributario

L'evoluzione del contenzioso tributario conferma, in parte, le tendenze messe in evidenza nelle Relazioni sul rendiconto degli ultimi due anni. Da un lato, infatti, si assiste alla riduzione dello *stock* dei ricorsi in carico a fine anno; dall'altro, invece, si riscontra un'inversione di

³³ Per partita si intende l'insieme degli articoli di ruolo che compongono la singola pretesa creditoria dell'Ente, a fronte della quale l'agente della riscossione è tenuto, nel rispetto dei termini normativamente previsti, a documentare le attività poste in essere a supporto della mancata riscossione all'Ente impositore, che ne cura l'esame.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

tendenza sul fronte dei nuovi ricorsi totali pervenuti i quali, dopo quattro anni di discesa, fanno segnare complessivamente un incremento (tavola 3.15). I fattori all'origine del fenomeno sono:

- la diminuzione dei nuovi ricorsi di primo grado (in larga parte conseguenza degli effetti deflattivi prodotti dagli istituti introdotti di recente) il reclamo e la mediazione tributaria;
- l'aumento dei ricorsi definiti (sia a seguito di sentenza che in conseguenza di altre tipologie di pronunciamento).

TAVOLA 3.15

IL CONTENZIOSO TRIBUTARIO

Amministrazioni coinvolte	Anni	Numero di ricorsi pervenuti	Numero di ricorsi in carico al 31/12
AGENZIA DELLE ENTRATE	2011	218.831	585.250
	2012	160.032	481.787
	2013	145.710	363.584
	2014	133.490	299.668
	2015	135.952	271.108
AGENZIA DEL TERRITORIO	2011	7.811	15.146
	2012	8.617	14.321
	2013	13.319	18.901
	2014	20.889	29.368
AGENZIA DELLE DOGANE	2011	3.485	5.913
	2012	2.548	5.128
	2013	2.882	5.039
	2014	2.928	4.901
ENTI LOCALI ⁽¹⁾	2011	50.102	112.065
	2012	45.407	106.130
	2013	45.050	112.022
	2014	42.687	99.828
Altri ENTI ⁽²⁾	2011	59.427	137.590
	2012	57.515	138.771
	2013	59.855	147.660
	2014	52.375	140.402
	2015	68.736	136.585
Totale	2011	339.656	855.964
	2012	274.119	746.137
	2013	266.816	647.206
	2014	253.369	574.167
	2015	262.023	530.844

⁽¹⁾ Enti locali: Regioni, Province e Comuni

⁽²⁾ Altri Enti: Equitalia, Consorzi di bonifica, Camere di commercio, Università ed altri enti impositori locali

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Dipartimento delle finanze

I risultati del 2015, sulla base dei dati forniti dal Dipartimento delle Finanze³⁴, confermano le tendenze illustrate con qualche eccezione, a seconda dell'amministrazione coinvolta.

Alla data del 31/12/2015, il carico totale dei ricorsi pendenti nei diversi gradi di giudizio (CT provinciale, regionale, centrale e Cassazione) e coinvolgenti l'Amministrazione centrale, le Agenzie (entrate/territorio e dogane), Enti locali ed altri enti, è risultato pari a circa 531 mila (Grafico 3.11), con una riduzione di oltre sette punti percentuali rispetto al 2014, sebbene i nuovi ricorsi pervenuti siano aumentati di circa 9 mila (3,4 per cento). Un aumento che si concentra

³⁴ Dati e informazioni relativamente al contenzioso tributario sono resi disponibili dal Dipartimento Finanze del MEF (Direzione della giustizia tributaria) e dall'Agenzia delle entrate. I due organismi fanno riferimento a banche dati differenti, costruite in base a esigenze e prospettazioni della propria struttura. L'Agenzia effettua la rilevazione dei ricorsi in base alla notifica, mentre il Dipartimento guarda al momento del deposito presso le Commissioni tributarie. Stessa differenza si riscontra nella rilevazione delle sentenze emesse, dato che per il Dipartimento il ricorso si considera definito con il deposito della sentenza, mentre per le Agenzie fiscali, solitamente, questo avviene con il suo passaggio in giudicato.