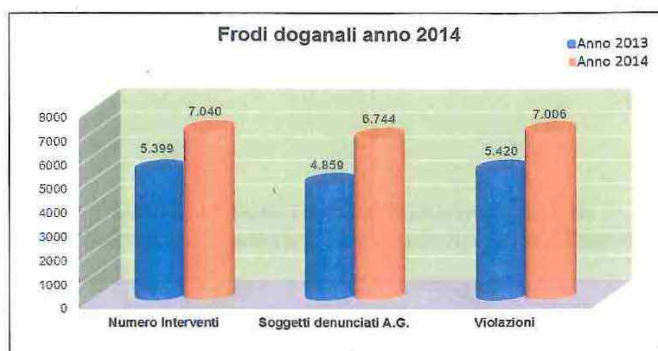


GRAFICO 2.1

ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELLA GUARDIA DI FINANZA



Fonte: Guardia di Finanza

Relativamente al contrabbando di tabacchi, dal confronto tra i risultati del 2014 e quelli dell'anno precedente emerge un notevole incremento del fenomeno.

Le attività si estrinsecano in un piano annuale di interventi che iniziano in seguito a segnalazioni pervenute al numero dedicato o da altri Organi istituzionali nazionali o esteri che tengono conto anche delle proiezioni transnazionali dei fenomeni di frode. Rispetto al 2012 si evidenzia un numero minore di interventi (da 4.471 a 4.183), un numero maggiore di sequestri (sia per i prodotti energetici che per le bevande alcoliche), un minor consumo in frode dei primi e un ammontare di tributi evasi più elevato (da 57 a 145 milioni).

GRAFICO 2.2

ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELLA GUARDIA DI FINANZA



Fonte: Guardia di Finanza

In merito al contrasto delle attività di contraffazione i risultati operativi dell'ultimo triennio mettono in evidenza una flessione del numero degli interventi, scesi da oltre 13.000 nel 2012 fino a 9.600 nel 2014 e del numero delle persone denunciate all'A.G., passate da circa 10.600 nel 2012 a circa 8.500 nel 2014.

Al contrario in notevole crescita risulta il numero di prodotti contraffatti sequestrati che, da poco più di 105 milioni nel 2012, sono divenuti quasi 291 milioni nel 2014.

TAVOLA 2.30

ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELLA GUARDIA DI FINANZA
PREVENZIONE E REPRESSIONE NEL SETTORE DELLA CONTRAFFAZIONE

	2012	2013	2014
Interventi	13.019	11.409	9.578
Persone denunciate all'A.G.	10.572	9.445	8.413
Prodotti sequestrati	105.169.133	130.057.541	290.652.753

Fonte: Guardia di Finanza

2.1.5. L'attività antifrode

Specifiche considerazioni vanno dedicate all'attività che le diverse Amministrazioni coinvolte svolgono ai fini del contrasto alle frodi in materia di IVA e alle sottofatturazioni.

In proposito l'Agenzia delle dogane, la Guardia di finanza e l'Agenzia delle entrate hanno riferito sugli esiti dell'attività antifrode svolta con riferimento, in particolare, al contrasto alle *frodi carosello* e alle false fatturazioni interne (violazioni della normativa comunitaria e nazionale in materia di IVA), nonché ai risultati finanziari dei controlli connessi alla collaborazione internazionale o intracomunitaria.

Dall'analisi degli elementi informativi forniti dall'Agenzia delle dogane, si rileva, per quanto attiene agli aspetti quantitativi, un notevole incremento del numero delle false fatturazioni constatate, che passano da 3.488 nel 2013 a 4.697 nel 2014 (+34,7 per cento) e un'impennata dei controlli connessi a collaborazione internazionale o intracomunitaria, che nel 2014 superano ampiamente i 12.000 (+386 per cento rispetto all'anno precedente).

In ordine ai risultati finanziari, si è riscontrato un marginale incremento nel 2014 rispetto all'anno precedente dei maggiori diritti accertati, considerati nel complesso dell'attività antifrode (+1,2 per cento).

L'incremento è riferibile, in particolare, al contrasto delle *frodi carosello* e delle false fatturazioni interne nonché all'attività di controllo connessa alla collaborazione internazionale o intracomunitaria. Al contrario, in flessione si presentano i risultati finanziari connessi alle altre frodi.

TAVOLA 2.31

ATTIVITÀ ANTIFRODE DELL'AGENZIA DELLE DOGANE E DEI MONOPOLI
ESITI FINANZIARI

	2011	2012	2013	2014
Risultati finanziari attività di accertamento, controllo e antifrode ⁽¹⁾	1.077.975.007	1.710.635.630	1.640.467.630	1.660.496.665
<i>di cui:</i>				
Frodi carosello e false fatturazioni interne (IVA intracomunitaria) ⁽²⁾	574.104.489	987.513.370	810.264.494	961.809.611
Altre frodi ⁽³⁾	503.870.518	723.122.260	830.203.136	698.687.054
Risultati finanziari dei controlli connessi a collaborazione internazionale o intracomunitaria ⁽⁴⁾	154.168.806	108.031.086	226.937.730	347.322.495
Numero dei controlli connessi a collaborazione internazionale o intracomunitaria ⁽⁵⁾	1.364	1.524	2.522	12.258
Numero false fatturazioni ⁽⁶⁾	3.660	3.766	3.488	4.697

⁽¹⁾ Importi riferiti ai maggiori diritti accertati in seguito all'attività di accertamento e controllo.

⁽²⁾ Importi riferiti ai maggiori diritti accertati in materia di IVA intracomunitaria e nazionale.

⁽³⁾ Importi riferiti agli altri maggiori diritti accertati, non compresi nel rigo precedente (controlli in materia di accise, violazioni normativa *plafond*, ecc.).

⁽⁴⁾ Importi riferiti per 12,6 milioni ad attività di Mutua Assistenza Amministrativa con l'OLAF.

⁽⁵⁾ Pratiche di collaborazione internazionale o intracomunitaria trattate, per le quali sono stati disposti controlli.

⁽⁶⁾ Casi di sotto fatturazione per i quali nella dichiarazione doganale e nelle fatture allegate alla bolletta sono stati riportati valori non veritieri.

Fonte: Agenzia delle dogane e dei Monopoli

TAVOLA 2.32

RISULTATI DELL'ATTIVITÀ ANTIFRODE DELLA GUARDIA DI FINANZA

	2010	2011	2012	2013	2014
Numero dei Controlli connessi a collaborazione internazionale o intracomunitaria	1.818	1.535	1.956	1.605	2.092
Risultati finanziari attività antifrode* (milioni)	19.569,4	14.123,3	13.535,8	14.484,7	16.902,0

* Violazioni all'art. 8 del DL 74 del 2000 inerenti all'emissione di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti.

Fonte: Guardia di Finanza

Da ultimo si riportano i dati dell'Agenzia delle entrate relativi all'attività anti frode, svolta dall'Ufficio centrale antifrode e dagli Uffici antifrode regionali. Anche nel 2014 si presenta in contenuta flessione il numero delle indagini fiscali svolte, mentre si registra un drastico ridimensionamento del maggiore imponibile e delle maggiori imposte constatate.

TAVOLA 2.33

RISULTATI FINANZIARI ATTIVITÀ ANTIFRODE DELL'AGENZIA DELLE ENTRATE

	2011	2012	2013	2014
Numero indagini fiscali (verifiche e accessi mirati)	580	527	474	454
<i>(in milioni)</i>				
Maggiore imposta IVA constatata	782	804	781	384
Maggiore imponibile imposte dirette	2.568	1.639	1.312	481
Maggiore imponibile IRAP	1.836	1.343	1.238	349
Ritenute	16	111	73	0,6

Fonte: Agenzia delle entrate

3. Analisi specifiche e principali criticità emerse

3.1. L'IVA italiana e le distanze dall'Europa

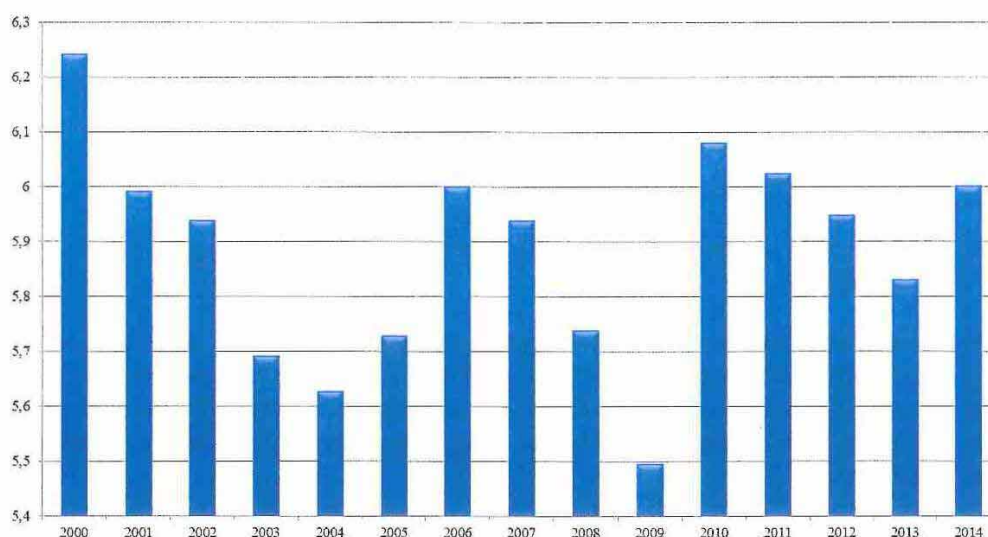
3.1.1. L'andamento dell'IVA fra evasione ed erosione

Dopo tre anni di declino, il gettito dell'IVA ha registrato nel 2014 una significativa *performance*, sia in termini monetari (oltre 97 miliardi, +3,4 per cento rispetto al 2013), sia in termini reali (toccando il 6 per cento del Pil, il terzo migliore risultato degli ultimi tredici anni) (grafico 3.1). Una dinamica, questa, che spiega quasi i due terzi della crescita segnata nello stesso anno dall'insieme delle imposte indirette.

Tale andamento è riconducibile in larga parte all'IVA sugli scambi interni, su cui si è riflesso appieno l'aumento di un punto dell'aliquota ordinaria intervenuto dal 1° ottobre 2013 e, ancora prima, l'impulso che potrebbe essere scaturito dall'accelerazione dei pagamenti relativi ai debiti della P.A. (decreto-legge n. 35 del 2013). Per contro, la componente dell'imposta relativa alle importazioni ha risentito della riduzione di base imponibile originata dalla caduta dei prezzi dei prodotti petroliferi.

GRAFICO 3.1

IL GETTITO DELL'IVA: 2000-2014
(IN % DEL PIL)



Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati ISTAT

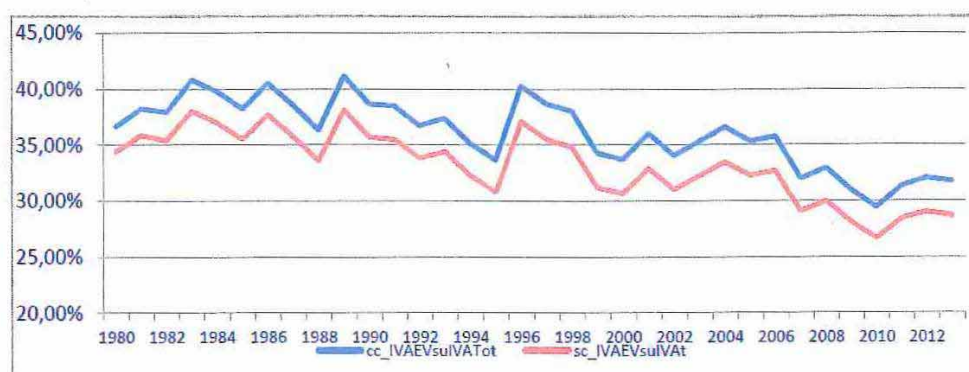
Sul risultato del 2014 dovrebbe avere influito anche un qualche ridimensionamento dell'evasione che, tradizionalmente, affligge l'imposta. In proposito, dalle più recenti stime dell'Agenzia delle entrate emerge da diversi anni una chiara tendenza alla riduzione del "gap IVA" (la quota di gettito "potenziale" non versato nelle casse dello Stato), con un deciso miglioramento della *tax compliance*¹²: la "propensione al gap dell'IVA", pari nel 1996 al 38,7 per cento, nel 2013 si è attestata su una

¹² Il *tax gap* così misurato rappresenta comunque un concetto più ampio rispetto a quello di evasione fiscale, poiché include non solo le somme intenzionalmente occultate al fisco (cioè l'evasione in senso stretto) ma anche quelle non dichiarate a seguito di errori nella compilazione della dichiarazione o per insolvenza dei contribuenti. L'entità del *tax gap* fornisce una misura della *compliance* fiscale.

percentuale del 30,2 per cento. Un sensibile ridimensionamento del fenomeno, dunque, che, secondo le stime ufficiali, non avrebbe in ogni caso impedito una sottrazione di gettito IVA dell'ordine dei 40 miliardi annui¹³.

GRAFICO 3.2

INCIDENZA DELL'IVA NON VERSATA (IVANV) SULL'IVA POTENZIALE (IVAT).
IPOTESI CON E SENZA CONSENSO – ANNI 1980-2012⁽¹⁾



⁽¹⁾ Le due ipotesi si riferiscono alle modalità di realizzazione dell'evasione: "con consenso", quando vi è accordo tra venditore e acquirente; "senza consenso", quando il venditore fattura regolarmente all'acquirente e poi non versa l'imposta.

Fonte: Agenzia delle entrate

3.1.2. Il confronto internazionale: aliquote legali e rendimento dell'imposta

Il confronto internazionale consente di evidenziare le specificità della realtà italiana quanto a livello delle aliquote IVA (tavola 3.1).

TAVOLA 3.1

ALIQUOTE IVA: ITALIA ED EUROPA

Paese	Aliquota standard	Aliquota ridotta	Aliquota super ridotta
Belgio	21	6 - 12	
Germania	19	7	
Grecia	23	6,5 - 13	
Spagna	21	10	4
Francia	20	5,5 - 10	2,1
Irlanda	23	9 - 13,5	4,8
Italia	22	10	4
Paesi Bassi	21	6	
Portogallo	23	6 - 13	
Regno Unito	20	5	

Fonte: European Commission, *Vat Rates applied in the Members States of the European Union Situation at 1th January 2015*

¹³ MEF - Agenzia delle entrate, *Rapporto sulla realizzazione delle strategie di contrasto all'evasione fiscale, sui risultati conseguiti nel 2013 e nell'anno in corso, nonché su quelli attesi, con riferimento sia al recupero di gettito derivante da accertamento all'evasione che a quello attribuibile alla maggiore propensione all'adempimento da parte dei contribuenti (art. 6 del decreto-legge 24 aprile 2014 n. 66), ottobre 2014).*

Fra i Paesi considerati, Grecia, Irlanda e Portogallo presentano l'aliquota *standard* più elevata (23 per cento), mentre è in Germania (19 per cento) quella più bassa; in una posizione intermedia si colloca l'Italia (22 per cento). Nella UE a 28 paesi, invece, l'aliquota *standard* più elevata risulta quella applicata in Ungheria (27 per cento).

Le aliquote ridotte oscillano fra il 5 per cento del Regno Unito e il 13,5 per cento dell'Irlanda (in Italia è del 10 per cento); le aliquote super ridotte presentano un *range* compreso fra il 2,1 per cento della Francia e il 4,8 per cento dell'Irlanda (nel nostro Paese tale aliquota è fissata al 4 per cento).

Solo in quattro dei paesi considerati vi è un'aliquota super ridotta (nella UE a 28 Paesi, sono in tutto cinque, includendo anche il Lussemburgo).

La realtà italiana, dunque, si caratterizza per un'aliquota *standard* (22 per cento) che si colloca ai livelli più alti e, per contro, per una delle più basse aliquote ridotte (4 per cento), superata solo dal Lussemburgo (3 per cento).

Il ventaglio di aliquote vigenti nel nostro Paese (nonché la distribuzione fra di esse della base imponibile) dovrebbe assicurare un rendimento dell'imposta in termini di gettito non dissimile da quanto si rileva nei paesi fiscalmente più maturi.

La realtà, invece, è diversa, anche a causa dell'operare di riduzioni ed esenzioni che, come sottolinea l'Ocse, generano in Italia perdite di gettito due volte più elevate rispetto agli altri Paesi della UE (Grafico 3.3).

IL GAP IVA IN EUROPA⁽¹⁾

GRAFICO 3.3



⁽¹⁾ Il "gap IVA" indica la quota di gettito potenziale (data una certa base imponibile e determinate aliquote) non versata all'Erario.
Fonte: European Commission, Commission staff working document, Country report Italy 2015

Ad esse si aggiungerebbero, peraltro, ulteriori perdite ascrivibili all'inadempimento (evasione), prossime al 2 per cento del Pil¹⁴.

3.1.3. Il futuro dell'IVA fra riduzione delle agevolazioni e clausole di salvaguardia

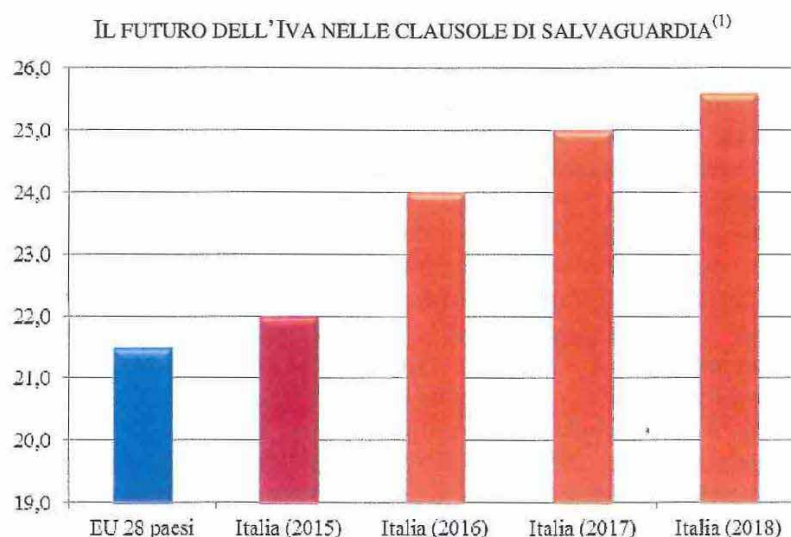
L'IVA sembra destinata a dover subire alcuni cambiamenti, in direzione di un ampliamento della base imponibile e di un aumento del gettito.

Un primo cambiamento dovrebbe fare perno sul ridimensionamento dei regimi agevolativi vigenti (esenzioni, esclusioni, riduzioni di aliquota) che, secondo le stime formulate dalla Commissione di studio istituita presso il MEF¹⁵, dovrebbero essere all'origine di una perdita di gettito dell'ordine di 50 miliardi annui.

Un secondo cambiamento è già stato deciso, anche se ne è ancora incerta l'operatività. Si tratta dell'aumento di aliquote disposto dalla legge di stabilità per il 2015 a titolo di "clausola di salvaguardia" per garantire l'equilibrio dei conti pubblici. E' previsto, in particolare, che in assenza di adeguate misure di riduzione di spesa o di aumento di entrata, scatti, a partire dal 2016 un progressivo aumento delle aliquote IVA *standard* e intermedia onde conseguire a regime (dal 2018) un maggior gettito dell'ordine di 21,3 miliardi.

Si tratta di scelte di politica fiscale che porterebbero le nostre aliquote ben oltre i livelli delle realtà europee (Grafico 3.4) e che potrebbero determinare un impatto redistributivo difficilmente sostenibile sul piano sociale. E', dunque, plausibile che – come annunciato dal Governo – la clausola di salvaguardia venga sterilizzata e che un eventuale aumento di gettito venga perseguito agendo solo sulla revisione dei regimi IVA speciali.

GRAFICO 3.4



⁽¹⁾ L'aliquota IVA ordinaria in Europa (media 28 paesi) e in Italia, secondo gli aumenti della legge di stabilità 2015.

Fonte: European Commission, Taxation trends in European Union, edition 2014 e Legge stabilità 2015.

¹⁴ Tyson, J. (2014), "Reforming Tax Expenditures in Italy: What, Why, and How?" IMF Working Paper, WP/14/7.

¹⁵ Commissione MEF sull'erosione fiscale, Roma, novembre 2011 - http://www.mef.gov.it/primo-piano/documenti/20111229/Relazione_finale_del_gruppo_di_lavoro_sull'erosione_fiscale.pdf.

3.2. Le entrate da canoni e concessioni demaniali

Le entrate da canoni e concessioni demaniali hanno un peso del tutto marginale sul gettito erariale complessivo e, per contro, rappresentano un significativo indicatore circa l'efficiente utilizzo dei beni di proprietà pubblica.

I risultati del 2014 (tavola 3.2) risultano deludenti su entrambi i versanti. Nel complesso, fra gestione diretta (Agenzia del demanio) e indiretta (altre Amministrazioni) il livello delle entrate è risultato pari a poco meno di 180 milioni, con una flessione rispetto al 2013 (il 13 per cento circa) che accentua il crollo registrato nell'ultimo quadriennio (oltre 90 milioni in meno rispetto al 2010, quasi il 34 per cento). Tali risultati sono in larga parte concentrati sul versante della gestione indiretta che in quattro anni ha ceduto oltre il 40 per cento del gettito registrato nel 2010.

Fra i diversi capitoli (quasi tutti denunciati significative riduzioni di entrata), sono almeno quattro quelli che meritano una riflessione, ossia:

- quello relativo ai *diritti sui permessi di prospezione e ricerca mineraria*, il cui andamento conferma e amplia i deludenti risultati accumulati a partire dal 2010 (-95 per cento). Si tratta di un esito che riflette un ridimensionamento della "base imponibile" (la superficie coperta dai titoli minerari e le quantità di idrocarburi prodotti), ma che risente anche della previsione normativa che limita il pagamento di *royalties* alle quantità prodotte eccedenti una certa soglia;
- quello riguardante le *concessioni di beni del Demanio pubblico aeronautico*, che fra il 2010 e il 2014 ha ceduto quasi un terzo del gettito, in concomitanza con l'affidamento delle infrastrutture aeroportuali alle società di gestione, ormai titolate a riscuotere i canoni derivanti da concessioni con terzi, che in precedenza erano introitati dall'Erario;
- quello relativo alle *concessioni di beni del Demanio pubblico marittimo*, per le quali i problemi che si pongono non hanno a che fare con una caduta del gettito (risultato, invece, sostanzialmente stabile fra il 2013 e il 2014 e, comunque, in leggera crescita rispetto al 2010), ma con le difficoltà e i ritardi che si registrano su almeno tre fronti che dovrebbero garantirne la dinamica. Si tratta, innanzitutto, del previsto riordino del sistema delle concessioni (per allineare il nostro sistema ai principi europei recati dalla direttiva *Bolkestein*), tuttora in attesa di una definizione normativa in ordine ad una serie di questioni (durata delle concessioni, modalità di affidamento, entità dei canoni, individuazione di una fase transitoria nell'attuazione delle nuove regole "europee"). Ma si tratta anche della ritardata operazione di revisione dei canoni prevista dalla legge di stabilità per il 2014 e oggetto di differimento ad opera del decreto-legge n. 66/2014. Va, infine, segnalato l'incerto esito della sanatoria relativa ai concessionari "pertinenziali" morosi, anche essa introdotta dalla legge di stabilità 2014, che consente di definire i contenziosi pendenti mediante il versamento di un limitato importo (30 per cento o 60 per cento, a seconda del pagamento in unica soluzione o rateizzata). In proposito, il monitoraggio effettuato dall'Agenzia del demanio ha portato a rilevare che delle domande presentate (206), solo 168 rientrano nell'ambito di applicazione della normativa agevolatrice e di esse 43 sono state accolte dall'ente locale, 46 sono state rigettate e per le restanti 79 non si è arrivati alla definizione in quanto gli interessati hanno proposto ricorso avverso le modalità di determinazione delle somme dovute;
- quello, infine, riguardante i *redditi di beni immobili patrimoniali*, le cui entrate, in flessione di circa un terzo rispetto al 2010, testimoniano dei ritardi che

caratterizzano il processo di individuazione e attribuzione dei beni del demanio e del patrimonio immobiliare dello Stato agli Enti territoriali in attuazione del federalismo demaniale. Secondo quanto comunicato dall’Agenzia del demanio, delle istanze prodotte da parte degli enti (9.367) ed esaminate al 31 dicembre 2014, solo una parte (5.540) ha ottenuto un parere positivo (3.582 quelle respinte e 245 ancora in lavorazione), dando luogo all’adozione di soli 1.641 provvedimenti di trasferimento del bene.

TAVOLA 3.2

LE ENTRATE DA CANONI E CONCESSIONI DEMANIALI

(in euro)

	Tributo	Descrizione tributo	2010	2011	2012	2013	2014
Gestione diretta	809T	Indennità e interessi mora per entrate demaniali	1.403.993	1.478.092	1.153.442	1.671.661	1.635.013
	811T	Redditi di beni immobili patrimoniali	48.502.130	36.110.143	33.417.275	32.860.606	32.312.686
	834T	Conc. beni demanio pubb. artistico storico	12.019.657	12.407.688	9.766.377	10.693.560	10.284.614
	837T	Entrate event. diverse Dir. centrale demanio	6.274.418	5.283.186	6.024.611	11.353.892	10.425.567
	847T	Altri proventi demaniali	6.079.540	6.068.432	8.950.384	4.832.473	8.384.501
	854T	Somme occup. aree urbanizz. c. 435 l. 311/04	110.541	273.222	696.928	351.900	...
	856T	Somme occup. aree sconfinamenti art. 5-bis DL 143/03	859.236	320.308	188.074	199.183	273.299
	Altri redditi di affitti, concessioni e canoni vari non confluiti sui singoli codici tributo	289.427	0	0	205.417	388.461	
Totale gestione diretta			75.538.942	61.941.070	60.197.091	62.168.691	63.704.519
Gestione indiretta	137T	Indenn. occup. abusiva e realizzaz. opere no titolo	3.295.107	2.338.074	1.955.984	1.680.177	2.173.287
	814T	Proventi miniere pertinenti allo Stato	736.580	594.217	591.924	379.963	561.720
	815T	Proventi sorgenti termali e minerali Stato	12.063	3.258	10.569	...	26.884
	816T	Canone annuo ric. e coll. ris. geotermiche	97.360	91.141	100.955	150.660	143.578
	817T	Diritti permessi prosp. e ric. mineraria	81.355.955	74.906.397	57.362.106	29.302.734	3.983.273
	825T	Proventi delle util. acque pubbliche	6.142.822	1.771.297	1.539.325	1.603.194	1.078.461
	832T	Concessioni di spiagge lacuali	252.716	214.980	106.193	128.562	29.099
	835T	Opere pubb. bonifica e pertinenze relative	47.874	31.962	22.928	18.367	14.591
	836T	Conc. dei beni di demanio pubb. aeronautico	4.259.508	4.050.764	4.201.053	5.480.980	2.972.887
	840T	Conc. dei beni di demanio pubb. militare	1.381.586	948.685	973.327	1.766.346	1.937.173
842T	Conc. dei beni di demanio pubb. marittimo	96.171.137	98.409.723	102.593.262	102.097.529	101.944.964	
818T	Beni confiscati - legge 575/65 - somme di denaro	0	2.829	4.753	
Totale gestione indiretta			193.752.709	180.427.777	169.462.578	142.609.230	114.865.929

Fonte: Agenzia del demanio

3.3. La cedolare secca sugli affitti

Ciascuna persona fisica titolare di redditi da locazione immobiliare ad uso abitativo può optare per il regime di tassazione della “cedolare secca”, introdotto dal d.lgs. n. 23 del 2011, assoggettando i relativi proventi ad un prelievo proporzionale, con aliquota ordinaria del 21 per cento, in sostituzione dell’IRPEF e delle relative addizionali comunale e regionale. A favore degli optanti sono altresì previste: i) l’esenzione dal pagamento delle imposte di registro¹⁶ e di bollo sul contratto di locazione e ii) l’aliquota ridotta, inizialmente fissata al 19 per cento, per i contratti di locazione a canone concordato stipulati nei Comuni ad alta tensione abitativa o con carenza di disponibilità abitative¹⁷. L’aliquota ridotta è stata poi portata al 15 per cento

¹⁶ Pari al 2 per cento del canone annuo moltiplicato per le annualità previste. Il pagamento è in solido con l’inquilino. Per i Comuni ad alta tensione abitativa è prevista una riduzione del 30 per cento della base imponibile su cui calcolare l’imposta di registro.

¹⁷ Per i contratti stipulati secondo le disposizioni di cui agli artt. 2, comma 3, e 8 della legge 9 dicembre 1998, n. 431, relativi ad abitazioni ubicate nei Comuni di cui all’art. 1, comma 1, lettere a) e b), del decreto-legge 30 dicembre 1988, n. 551, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 1989, n. 61, e negli altri Comuni ad alta tensione abitativa individuati dal Comitato interministeriale per la programmazione economica.

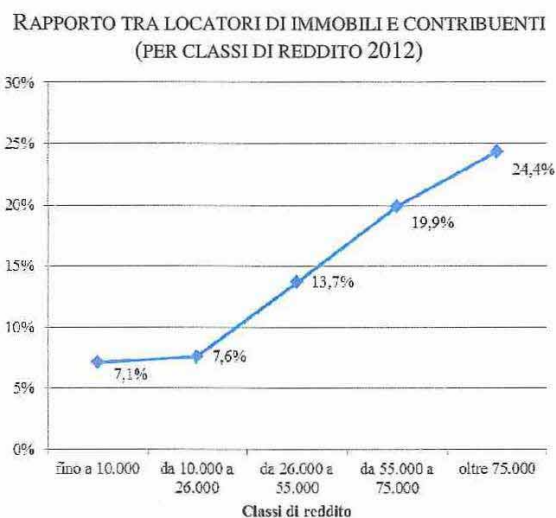
dal 2013¹⁸ e, per il periodo 2014-2017, ulteriormente abbassata al 10 per cento¹⁹. Peraltro, per tutta la durata di adesione al regime è sospesa la facoltà di chiedere l'aggiornamento del canone di locazione.

Il nuovo istituto intendeva rispondere a due obiettivi: allineare la tassazione del risparmio investito in immobili rispetto a quello impiegato in attività finanziarie e, soprattutto, ridurre l'area di evasione dei redditi da locazione immobiliare. Per conseguirli, si è erosa una parte della base imponibile dell'IRPEF, spostandola su una modalità di tassazione "sostitutiva", sottratta alla progressività propria dell'imposizione sui redditi delle persone fisiche.

La platea dei soggetti interessati al nuovo regime è potenzialmente molto ampia, anche se diversamente "motivata". Secondo i dati diffusi dal Dipartimento delle finanze²⁰, esiste una pronunciata correlazione fra livello del reddito complessivo e proprietà di immobili in locazione²¹ (grafico 3.5): se fra le iniziali classi di reddito (fino a 26 mila euro) i contribuenti-locatori rappresentano meno dell'8 per cento dell'insieme dei contribuenti della classe, tale rapporto si triplica (fino quasi al 25 per cento) per la classe di reddito più elevata (oltre 75 mila euro). Peraltro, sempre sulla base dei dati provenienti dal Dipartimento finanze, si rileva che il numero dei contratti d'affitto d'immobili cresce al crescere del reddito del locatore: in media, 1,1 in corrispondenza di un reddito fino a 10 mila euro, che diventa 2,5 oltre i 75 mila euro (grafico 3.6).

Dunque, gli immobili locati sono posseduti, in misura crescente, dai contribuenti con redditi elevati. Soprattutto quelli che, prima del 2011, vedevano i propri proventi da locazione tassati da aliquota marginale IRPEF vicina al massimo (43 per cento) e da addizionali IRPEF non inferiori al 2 per cento, oltre che incisi dall'imposta di registro sul contratto di locazione.

GRAFICO 3.5



Fonte: Dipartimento delle finanze, Redditi IRPEF dichiarati nel 2013 e Dipartimento delle finanze, Gli immobili in Italia 2015

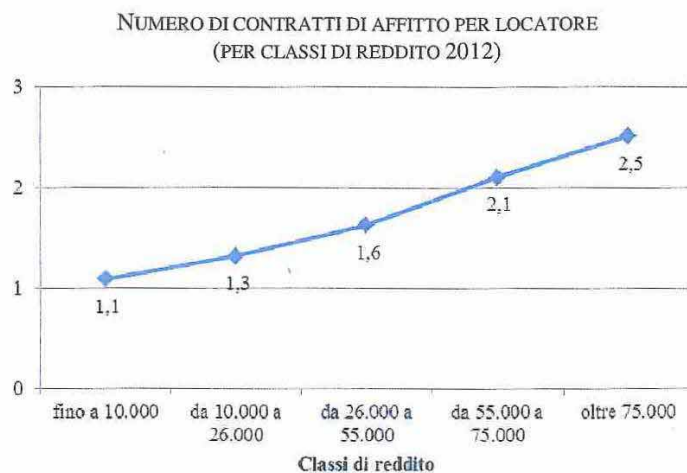
¹⁸ Art. 4, comma 1, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 102.

¹⁹ Art. 9, comma 1, del decreto-legge 28 marzo 2014, n. 47.

²⁰ Fonte: Dipartimento delle finanze, Statistiche fiscali, Redditi IRPEF dichiarati nel 2013; Gli immobili in Italia 2015.

²¹ Ad uso abitazione e relative pertinenze, negozi e botteghe, uffici e studi privati, ad uso produttivo e altri usi.

GRAFICO 3.6



Fonte: Dipartimento delle finanze, Redditi IRPEF dichiarati nel 2013 e Dipartimento delle finanze, Gli immobili in Italia 2015

I vantaggi della cedolare secca, dunque, sono crescenti al crescere del reddito complessivo del locatore; il reddito da locazione ordinariamente tassato con IRPEF progressiva (e con le sue addizionali), a seguito dell'opzione per la cedolare, sconta invece una tassa "piatta" ad aliquota fortemente agevolata e tanto più alto è il reddito del locatore dell'immobile, tanto maggiore è il risparmio fiscale che deriva dall'opzione per il regime di tassazione alternativo all'IRPEF.

Peraltro, la propensione ad optare per la cedolare secca si è estesa nel tempo anche ai redditi medio-bassi, indotti ad abbandonare un regime ordinario di tassazione IRPEF divenuto più gravoso a seguito dell'intervenuto ampliamento della base imponibile: la riduzione *forfetaria* dal reddito prevista per i canoni di locazione (ad uso abitativo e non) è stata infatti ridimensionata, a partire dal 2013, dal 15 al 5 per cento²².

Il regime della cedolare secca ha registrato un apprezzabile tasso di adesione. Dal 2011 al 2013 coloro che vi hanno optato sono passati da poco meno di 483 mila ad oltre un milione, rappresentando il 37 per cento del totale dei locatori di immobili (ad uso abitativo e non). I soggetti che hanno stipulato contratti a canone concordato (con aliquota ridotta) sono 165mila, e rappresentano il 15 per cento del totale dei locatori con cedolare secca.

L'incremento di gettito registrato nel 2014 (+14,7 per cento) indica una ulteriore crescita di coloro che hanno aderito al nuovo regime di tassazione.

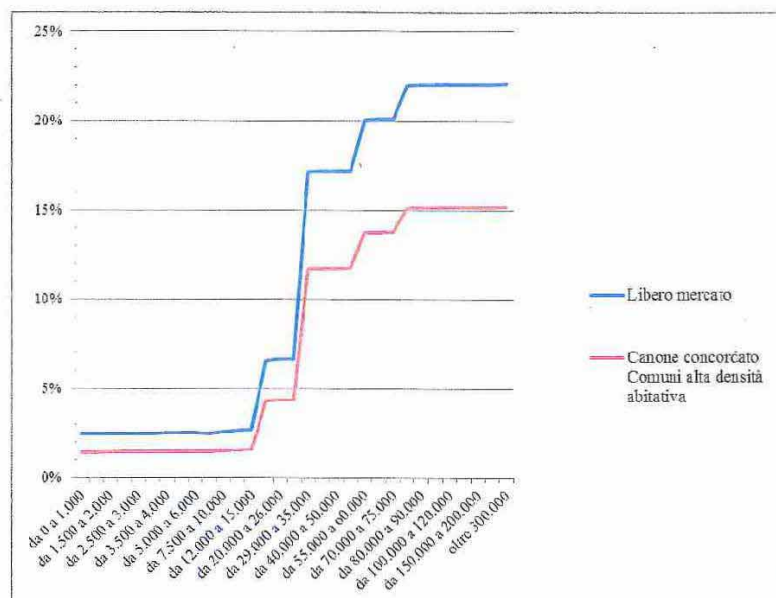
Per calcolare a quanto ammonta il risparmio d'imposta derivante dall'opzione alla cedolare secca si è proceduto a confrontare, per ciascuna delle classi di reddito dichiarato per il 2013, l'entità dell'imposta derivante dalla tassazione ordinaria IRPEF²³ con quella risultante in caso di opzione per la cedolare secca. I risultati emergono dal Grafico 3.7, sia nel caso di contratti a canone libero che di quelli a canone concordato nei Comuni ad alta densità abitativa.

²² Art. 4, comma 74, della legge 28 giugno 2012, n. 92.

²³ Si tiene conto dell'aliquota IRPEF ordinaria, dell'aliquota media delle addizionali regionale e comunale e della riduzione *forfetaria* del 5 per cento sull'imponibile.

GRAFICO 3.7

CEDOLARE SECCA VS IRPEF ORDINARIA:
RIDUZIONE DELL'INCIDENZA DEL PRELIEVO PER CLASSI DI REDDITO
(DIFFERENZA DI ALIQUOTA)



Fonte: elaborazione su dati Dipartimento delle finanze, Redditi IRPEF dichiarati nel 2014

E' possibile rilevare che:

- Il risparmio medio può commisurarsi a oltre 20 punti di aliquota (più che un dimezzamento), superando i 7 mila euro per i redditi più elevati, che massimizzano la differenza fra il prelievo ordinario (IRPEF + addizionali) e il prelievo sostitutivo della cedolare. E', invece, contenuto nell'ambito di qualche decina di euro per i redditi bassi, anche se, in questo caso, la propensione ad optare per la cedolare secca riflette pure l'operare di altre variabili che impattano sul reddito disponibile del contribuente, in termini di determinazione di detrazioni, deduzioni d'imposta o di accesso alle prestazioni dello Stato sociale in base al reddito;
- Il risparmio risulta più contenuto nel caso di locazioni ad affitto concordato il cui livello di tassazione sconta l'operare di due variabili contrapposte: da un lato, un'aliquota da cedolare secca agevolata (15 per cento) e, per contro, una riduzione del reddito imponibile con IRPEF ordinaria in misura pari al 30 per cento²⁴.

Il gettito scaturito nel 2013 dalla cedolare secca conferma l'impatto redistributivo del nuovo regime di tassazione dei canoni da locazione. Su un totale di entrate erariali pari a poco più di 1,5 miliardi, quasi la metà proviene da contribuenti con reddito

²⁴ Art. 8, comma 1, della legge 9 dicembre 1998, n. 431.

superiore a 55 mila euro, che rappresentano il 24 per cento dei soggetti che hanno optato per la cedolare secca sugli affitti.

TAVOLA 3.3

CEDOLARE SECCA: IL GETTITO 2013 PER CLASSI DI REDDITO COMPLESSIVO

Classi di reddito complessivo in euro	Totale imposta cedolare secca			AMMONTARE composizione	FREQUENZA composizione
	Frequenza	Ammontare in migliaia	Media in euro		
Minore di 0	1.214	987	813	0%	0%
Da 0 a 15.000	141.609	87.559	618	6%	14%
da 15.000 a 29.000	253.237	212.270	838	14%	24%
da 29.000 a 55.000	405.816	524.999	1.294	35%	39%
da 55.000 a 75.000	102.081	205.694	2.015	14%	10%
oltre 75.000	144.342	470.020	3.256	31%	14%
TOTALE	1.048.299	1.501.529	1.432	100%	100%

Fonte: Dipartimento delle finanze, Redditi IRPEF dichiarati nel 2014

Nel 2014, il gettito è stato pari a 1,7 miliardi, con un incremento del 14,7 per cento rispetto al 2013.

I risultati ottenuti, pur segnalando una certa accelerazione nell'utilizzo dell'istituto, sono, tuttavia, distanti dalle previsioni di gettito formulate in sede di Relazione tecnica al d.lgs. n. 23 del 2011, istitutivo del nuovo regime.

Nella Relazione, in particolare, si quantificava in 2,7 miliardi il gettito atteso per il 2011 e in 3,9 miliardi quello riferito al 2012, 2013 e 2014.

Per contro, i dati afferenti il capitolo 1053 del consuntivo di entrata mostrano come le somme accertate, nel 2011, si siano collocate nettamente al di sotto delle previsioni (solo al 25 per cento del dato iniziale). Nel biennio successivo, gli accertamenti sono raddoppiati, portandosi a circa 1,5 miliardi nel 2013, ma sempre restando al di sotto delle previsioni a suo tempo formulate. Il 2014 non ha confermato questa decisa progressione ma, in questo caso, si deve tener conto anche del minor gettito derivante dall'ulteriore abbassamento dell'aliquota ridotta dal 15 al 10 per cento per i canoni concordati nei Comuni ad alta tensione abitativa.

TAVOLA 3.4

CEDOLARE SECCA: IL GETTITO FRA PREVISIONI E RISULTATI

(in migliaia)

Capitolo di entrata		Esercizio	Previsioni iniziali competenza	Previsioni definitive competenza	Accertato	Riscosso totale	Versamenti totali
1053	Imposta sostitutiva dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e delle relative addizionali, nonché delle imposte di registro e di bollo sul contratto di locazione (cedolare secca)	2011	0	2.715.000	675.445	675.445	668.742
		2012	2.360.000	718.400	1.039.548	1.046.252	996.850
		2013	976.000	1.007.700	1.488.418	1.537.788	1.441.225
		2014	1.005.000	1.465.630	1.718.566	1.813.265	1.684.911

Fonte: Ragioneria generale dello Stato

Le differenze di gettito possono avere diverse spiegazioni, ma una appare prevalente: un recupero di evasione dal comparto delle locazioni immobiliari inferiore al previsto.

Si consideri, in proposito, che il gettito associato all'introduzione del nuovo regime comprendeva anche il maggior prelievo atteso dall'emersione di base imponibile relativa ad affitti non dichiarati: si ipotizzava una emersione del 35 per cento (che avrebbe determinato un gettito di 1,3 miliardi) a partire dal 2013, terzo anno di applicazione della nuova imposta. Un maggior gettito che, nelle valutazioni del decisore politico, avrebbe dovuto garantire la sostanziale neutralità sui conti pubblici del nuovo regime. Stando alle evidenze, l'uno e l'altra sembrano essere mancati.

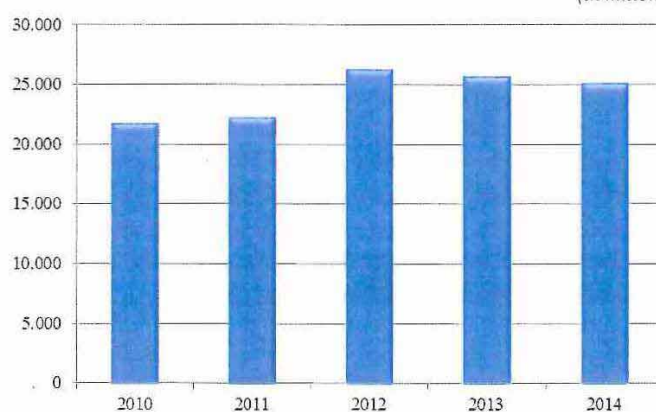
3.4. La fiscalità petrolifera

Nel 2014, il gettito delle accise sui prodotti petroliferi ha superato di poco i 25 miliardi, segnando una flessione del 2,3 per cento rispetto al 2013, a conferma di una dinamica cedente che si protrae dal 2012 (Grafico 3.8). Per contro, una migliore tenuta dovrebbe avere registrato l'Iva gravante sui prodotti petroliferi: l'aumento di aliquota (dal 21 al 22 per cento a decorrere dal 1° ottobre 2013), interessando l'intero anno, dovrebbe avere compensato le variazioni negative di base imponibile.

GRAFICO 3.8

L'ANDAMENTO DELL'ACCISA PER GLI OLI MINERALI, ANNI 2010-2014

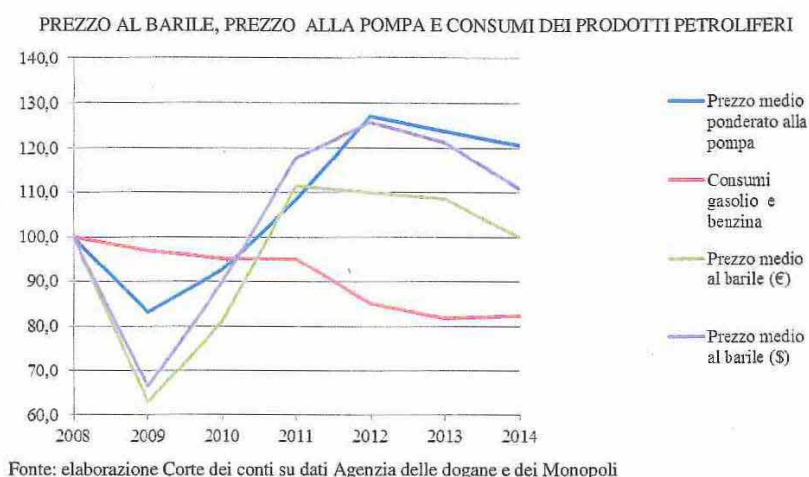
(in milioni)



Fonte: Agenzia delle dogane e dei Monopoli

Tali andamenti riflettono la caduta sia delle quantità che dei prezzi (grafico 3.9). I consumi registrano, a partire dal 2009, una costante e significativa riduzione (interrotta nel 2014) che, nel caso della benzina e del gasolio per autotrazione ha toccato il -29 per cento e, rispettivamente, il -14 per cento.

GRAFICO 3.9



I prezzi di vendita, a loro volta, hanno risentito in misura decisiva della caduta del prezzo industriale (da 106,5 a 95,7 dollari al barile, fra il 2011 e il 2014) e del crescente apprezzamento nel corso del 2014 dell'euro sul dollaro.

Per contro, il gettito 2014 dovrebbe avere risentito solo in minima parte del contenuto aumento di accisa intervenuto ad inizio del mese di marzo: il primo dopo un'invarianza di carico fiscale durata circa diciotto mesi (tavola 3.5).

TAVOLA 3.5

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 3.6 sono riportati i prezzi alla pompa dei principali prodotti petroliferi in vigore alla fine del 2014 e le relative componenti (prezzo industriale e margini riconosciuti alla distribuzione, aliquote dell'accisa e IVA).

TAVOLA 3.6
PREZZI ALLA POMPA, ACCISA E IVA AL 31/12/2014 (EURO/LT)⁽¹⁾

	Prezzo industriale ⁽²⁾	Accisa	IVA	Prezzo alla pompa
Benzina	0,456	0,731	0,261	1,448
Gasolio autotrazione	0,485	0,620	0,243	1,348
GPL autotrazione	0,263	0,268	0,117	0,648

⁽¹⁾ Al netto della fiscalità regionale.

⁽²⁾ Compresi margini distribuzione.

Fonte: Agenzia delle dogane e dei Monopoli

Peraltro, sul livello del prelievo a carico dei prodotti petroliferi incide anche la componente di aliquota manovrabile da ciascuna Regione (tavola 3.7). In proposito, va sottolineato come ad esserne interessate sono poco meno della metà delle realtà territoriali e come il gravame sulla benzina (comprensivo di IVA) oscilli fra i 3 i 6 centesimi di euro a litro.

TAVOLA 3.7

L'IMPOSTA REGIONALE SULLA BENZINA

Valori in euro/litro	Aliquota applicata
Calabria	0,02582
Campania	0,02582
Lazio	0,02580
Liguria	0,05000
Marche	0,02000
Molise	0,02580
Piemonte	0,02580
Umbria	0,02500

Fonte: Agenzia delle dogane e dei Monopoli

Nel confronto europeo, l'Italia si segnala tradizionalmente per l'elevata incidenza della componente fiscale sul prezzo dei prodotti petroliferi: a fronte di un prezzo industriale sostanzialmente in linea nei diversi Paesi, è la variabile fiscale a spiegare la specificità della realtà italiana (grafico 3.10). Nel 2014, il prelievo nel nostro paese si è commisurato al 68,7 per cento del prezzo alla pompa nel caso della benzina: il 3° posto in Europa, con un divario di 2,2 punti rispetto al livello medio. Più sensibile il divario nel caso della fiscalità sul gasolio auto: con un'incidenza del 63,8 per cento, il nostro paese si è collocato al 2° posto in Europa, segnando una distanza di oltre cinque punti rispetto a un prezzo medio europeo.