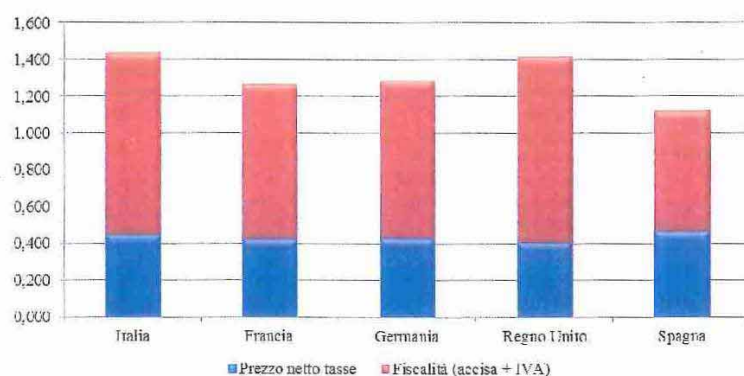


A tale livello di prelievo ha corrisposto un prezzo alla pompa fra i più alti d'Europa: per la benzina, con 1,437 €/litro²⁵, il prezzo italiano si è rivelato il secondo più alto (dopo i Paesi Bassi), eccedendo di circa l'11 per cento il prezzo medio di vendita europeo; per il gasolio, invece, il prezzo di vendita italiano (1,348 €/litro) è risultato terzo dietro Regno Unito e Malta, e superiore del 14 per cento rispetto al prezzo medio europeo.

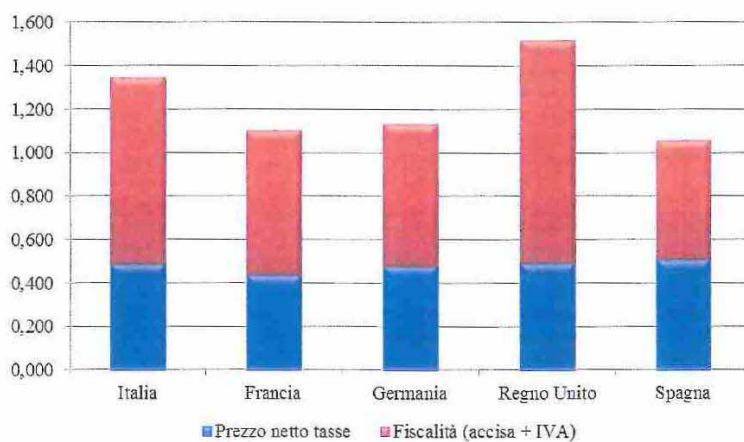
GRAFICO 3.10

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

BENZINA



GASOLIO



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

Alla pressoché totale invarianza del prelievo che ha caratterizzato il biennio 2013-14, si è invece accompagnata una produzione normativa che – nel quadro di una generale strategia intesa a prenotare gettito futuro – ha disposto una serie di aumenti

²⁵ Prezzi rilevati al 26 gennaio 2015.

delle accise a decorrenza differita. Nel prospetto che segue (tavola 3.8) si riporta la sequenza dei relativi provvedimenti che, nell'insieme, configurano una "prenotazione" di gettito futuro basato su adeguamenti di accise sui prodotti petroliferi dell'ordine di tre miliardi.

TAVOLA 3.8

AUMENTI FUTURI DELLE ACCISE SUI PRODOTTI ENERGETICI (2015- 2025)

norma	descrizione del dispositivo	monitoraggi	provvedimenti attuativi	anni
DECRETO-LEGGE 31 agosto 2013, n. 102 convertito con modificazioni dalla L. 28 ottobre 2013, n. 124. Art. 15 - (Disposizioni finali di copertura) - Comma 4	viene prevista una clausola di salvaguardia per l'eventuale copertura alternativa delle entrate indicate al comma 3 lettere e) e f) del medesimo articolo in 600 + 925 milioni per l'anno 2013	monitoraggio MEF delle entrate indicate al comma 3 lettere e) e f) del medesimo articolo per la copertura di parte degli oneri previsti dal decreto	in caso di andamento entrate insufficiente è previsto un decreto MEF da emanare entro 30 novembre 2013 per stabilire: - aumento misura accenti IRES e IRAP; - aumento accise (*)	2013
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 convertito con modificazioni dalla legge 28 ottobre 2013, n. 124, e successive modificazioni	in attuazione della clausola di salvaguardia dispone (articolo 1, comma 2) 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		provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli da adottare entro il 31 dicembre 2014	2015 - 2016
DECRETO-LEGGE 30 novembre 2013, n. 133 convertito con modificazioni dalla L. 29 gennaio 2014, n. 5. Art. 2 - (Disposizioni in materia di accenti di imposte) - Comma 6	viene sostituito il comma 4 del decreto-legge n. 102/2013: il nuovo testo stabilisce che l'eventuale aumento delle accise decorre dal 1° gennaio 2015	monitoraggio MEF delle entrate indicate al comma 3 lettere e) e f) del medesimo articolo per la copertura di parte degli oneri previsti dal decreto	in caso di andamento entrate insufficiente è previsto un decreto MEF da emanare entro 2 dicembre 2013 per stabilire: - aumento misura accenti IRES e IRAP per 2013 e 2014; - aumento accise dal 1° gennaio 2015 (*)	2013 - 2014 - 2015
LEGGE 27 dicembre 2013, n. 147 - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (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 del Direttore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli da adottare entro il 31 dicembre 2016	2017 - 2018
DECRETO-LEGGE 24 aprile 2014, n. 66 - Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale - convertito con modificazioni dalla L. 23 giugno 2014, n. 89. Art. 50 - Comma 11	viene prevista una clausola di salvaguardia per l'eventuale copertura alternativa delle entrate previste al titolo III del decreto-legge fino a 650 milioni per l'anno 2014	monitoraggio MEF delle entrate indicate al titolo III del decreto-legge	in caso di andamento entrate insufficiente è previsto un decreto MEF da emanare entro 30 settembre 2014 per stabilire un aumento delle accise (**)	2014
DECRETO-LEGGE 24 giugno 2014, n. 91- Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea. Convertito con modificazioni dalla L. 11 agosto 2014, n. 116. Art.19 - (Modifiche alla disciplina ACE- aiuto crescita economica)	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 del Direttore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli da adottare entro il 30 novembre 2018	2019 - 2020 - 2021 e seguenti

(segue)

(segue Tavola 4)

norma	descrizione del dispositivo	monitoraggi	provvedimenti attuati	anni
LEGGE 23 dicembre 2014, n. 190 - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015). Art. 1 Comma 632	viene prevista una clausola di salvaguardia per garantire una copertura alternativa alle entrate previste con l'attuazione del comma 629, lettera a) numero 3), capoverso 4-quinquies (riguardante l'applicazione del reverse charge alle cessioni di beni effettuate nei confronti degli ipermercati, supermercati e discount alimentari) e alla lettera b) del medesimo comma 629. L'efficacia di tali disposizioni è subordinata al rilascio di una deroga 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.		provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli da adottare entro il 30 giugno 2015	2015 e seguenti
LEGGE 23 dicembre 2014, n. 190 - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015). Art. 1 Comma 698	destina il miglioramento dei saldi di cui al precedente comma 697 alla compensazione del minor gettito IVA derivante per il 2014 dall'attuazione delle disposizioni del titolo III del decreto-legge n. 66/2014 - Titolo III (Pagamento dei debiti delle pubbliche amministrazioni) facendo venir meno i presupposti per il ricorso all'aumento delle accise previsto dall'articolo 50 comma 11 del decreto-legge n. 66/2014			2014
LEGGE 23 dicembre 2014, n. 190 - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015). Art. 1 Comma 718	dispone l'aumento delle accise su benzine e gasolio auto dal 1° gennaio 2018 al fine di ottenere maggiori entrate nette non inferiori a 700 milioni per il 2018 e per ciascuno degli anni successivi. Il successivo comma 719 stabilisce che queste misure possono essere sostituite in tutto o in parte da provvedimenti normativi che assicurino, in tutto o in parte, gli stessi effetti positivi sui saldi di finanza pubblica attraverso il conseguimento di maggiori entrate ovvero di risparmi di spesa mediante interventi di razionalizzazione e di revisione della spesa pubblica.		provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli (non è indicata la data entro cui deve essere adottato)	2018 e seguenti
DECRETO-LEGGE 31 dicembre 2014, n. 192 - Proroga di termini previsti da disposizioni legislative. Convertito con modificazioni dalla L. 27 febbraio 2015, n. 11. Art. 10 - (Proroga di termini in materia economica e finanziaria) - Comma 9	prevede che al fine della clausola di salvaguardia di cui al comma 4 dell'articolo 15 del decreto-legge n. 102/2013 si provvede mediante quota parte delle maggiori entrate di cui all'articolo 1, comma 7, della legge 15 dicembre 2014, n. 186 (rientro capitali e lotta evasione fiscale). Viene abrogato il comma 2 dell'articolo 1 del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 30 novembre 2013 e di conseguenza non opera più la previsione di aumento ivi indicata.	monitoraggio MEF delle entrate di cui all'articolo 1, comma 7, della legge 15 dicembre 2014, n. 186	in caso di andamento entrate insufficiente è previsto un decreto MEF da emanare entro 30 settembre 2015 per stabilire: - aumento misura accounti IRES e IRAP per 2015; - aumento accise dal 1° gennaio 2016 (*)	2016

(*) Nella norma si fa riferimento alla direttiva 118/2008/CE che riguarda tutti i prodotti sottoposti ad accise: prodotti energetici ed elettricità, alcol e bevande alcoliche, tabacchi lavorati. Con il decreto cui si rimanda per l'attuazione vengono individuati i prodotti da sottoporre a maggior tassazione.

Fonte: Agenzia delle dogane e dei Monopoli

3.5. L'attività di riscossione

Nel 2014, l'attività di riscossione ha registrato una ripresa rispetto ai deludenti risultati del 2013, nonostante un quadro socio-economico ancora segnato dalla crisi e pur in presenza di panorama normativo "arricchito" di nuovi interventi condizionanti l'operatività degli agenti della riscossione.

Il consuntivo dell'anno indica un aumento degli incassi da ruoli (7,4 miliardi, +3,9 per cento rispetto al 2013), anche se resta lontana (di ben undici punti) la *performance* registrata all'inizio del decennio (tavola 3.9).

TAVOLA 3.9

TOTALE RISCOSSIONI DA RUOLO - ANNI 2011-2014

	2011	2012	2013	2014	2014/2011 (%)	2014/2013 (%)	Quota per creditore
Totale Equitalia	8.622,5	7.530,7	7.132,5	7.411,2	-14,0	3,9	100,0
Ruoli erariali (Agenzia entrate e dogane)	4.276,5	4.060,1	3.825,1	3.989,0	-6,7	4,3	53,8
Ruoli previdenziali (INPS-INAIL)	2.632,5	1.916,5	1.816,3	2.095,2	-20,4	15,4	28,3
Ruoli altri enti statali	275,4	256,5	279,2	266,5	-3,2	-4,5	3,6
Ruoli enti non statali	1.438,1	1.297,6	1.211,9	1.060,5	-26,3	-12,5	14,3

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Equitalia

A determinare tale risultato concorrono soprattutto i ruoli erariali, che continuano ad esprimere quasi il 54 per cento del totale. Ma l'accelerazione del 2014 è guidata soprattutto dai ruoli previdenziali la cui dinamica (oltre il 15 per cento rispetto al 2013) compensa ampiamente la flessione che si registra per i ruoli degli Enti non statali. Un effetto, quest'ultimo, 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 2015 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 2014 abbia risentito degli effetti conseguenti alle modifiche normative intervenute negli ultimi anni (e dettagliati nella Relazione al rendiconto dell'anno scorso), 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 2014 nuovi interventi normativi, i quali hanno ulteriormente inciso sull'attività di riscossione. E' il caso della cosiddetta "sanatoria interessi", introdotta con la legge di stabilità 2014²⁶.

²⁶ La legge n. 147/2013, art. 1, commi 618-624, ha previsto la possibilità - per i carichi emessi da uffici statali, agenzie fiscali, Regioni, Province e Comuni, affidati in riscossione fino al 31 ottobre 2013 (ivi compresi gli avvisi esecutivi emessi dalle agenzie fiscali) di estinguere il debito residuo escludendo gli interessi di ritardata

Ma è anche il caso della particolare disciplina di favore per i debitori decaduti dal beneficio della rateazione, introdotta dal DL n. 66/2014, che ha influito pesantemente in termini di rallentamento dell'attività di riscossione²⁷.

Infine, degne di menzione per gli effetti sulla riscossione sono, altresì, le disposizioni di legge conseguenti ai molteplici eventi calamitosi che nel corso del 2014 hanno interessato diverse aree del Paese.

I positivi risultati conseguiti nel 2014 riflettono evidenze meno positive sul versante dei carichi lordi conferiti al concessionario della riscossione e della consistenza delle quote inesigibili.

Per quanto concerne il primo aspetto (tavola 3.10), va segnalata la riduzione (9,4 per cento, rispetto al 2013) dei carichi conferiti nel 2014 dagli Enti erariali. Diversamente, nel caso dei carichi previdenziali - che nell'anno 2011, anno di introduzione dell'avviso di addebito, avevano subito una considerevole contrazione - emerge un incremento degli affidamenti di circa il 16 per cento sulla media riscontrata per le annualità 2012 e 2013.

TAVOLA 3.10

CARICHI RUOLI LORDI

(in milioni)

	2010	2011	2012	2013	2014
Enti erariali	60.713	68.612	68.010	69.470	62.935
ENTRATE	60.130	68.215	67.465	68.711	62.384
DOGANE	583	397	545	759	551
Altri enti statali	2.834	3.768	2.687	2.953	2.714
Enti previdenziali	12.907	6.275	11.544	11.252	13.216
INPS	11.924	5.341	10.348	10.304	12.105
INAIL	983	934	1.196	948	1.111
Altri enti non statali	4.604	4.701	4.264	4.366	4.907
Comuni	2.530	2.773	2.358	2.405	1.515
Altri enti	2.074	1.928	1.906	1.960	3.392
Totale	81.058	83.356	86.505	88.041	83.772

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Equitalia

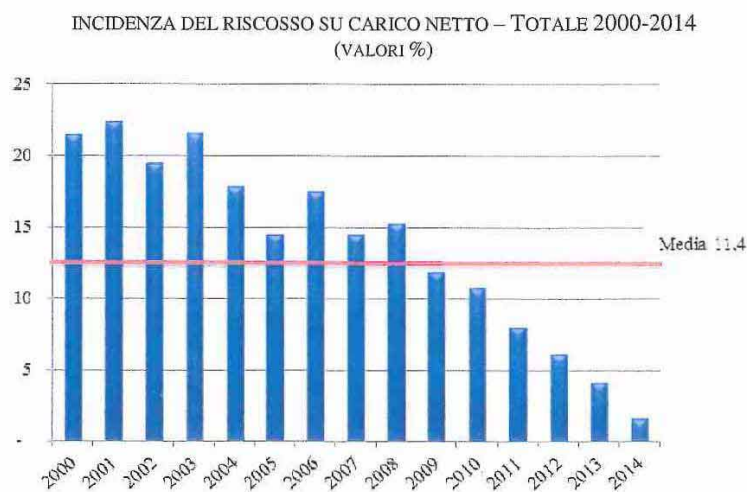
La tavola 3.11, con i dati consolidati al 31/12/2014, indica l'evoluzione in termini di carico netto affidato (comprensivo degli interessi di dilazione, ma al netto degli sgravi e delle sospensioni). Vi si rileva che:

iscrizione a ruolo e gli interessi di mora, di cui, rispettivamente, agli artt. 20 e 30 del d.P.R. n. 602/1973. (Da tale facoltà sono rimasti esclusi, in particolare, i ruoli emessi per effetto di sentenze di condanna della Corte dei conti e quelli formati dagli Enti previdenziali). Per consentire il pagamento agevolato e la registrazione delle operazioni relative, è stata, tra l'altro, prevista la sospensione delle attività di riscossione, con riferimento agli stessi carichi e per lungo periodo. Il periodo originariamente stabilito per aderire all'agevolazione in parola - fissato, in prima battuta, tra la data del 1° gennaio 2014 e quella del 28 febbraio 2014 - è stato, peraltro, successivamente differito al 31 marzo 2014, dal DL n. 16/2014, cd. decreto "Salva Roma" (art. 2, comma 1, lett. c), e poi definitivamente prorogato al 31 maggio 2014, in sede di conversione del medesimo decreto (cfr. legge n. 68/2014), con conseguente protrazione della suddetta sospensione fino al 15 giugno 2014. Tale sospensione ed il conseguenziale blocco delle attività cautelari ed esecutive hanno interessato, da inizio anno fino al 15 giugno 2014, una quota stimabile nell'85 per cento dei carichi in riscossione.

²⁷ In particolare, l'art. 11-bis ha previsto, per i debitori decaduti, la possibilità di richiedere la concessione di un nuovo piano di rateazione, fino a un massimo di 72 rate mensili, a due condizioni: 1) decadenza intervenuta entro e non oltre il 22 giugno 2013 e 2) richiesta presentata entro e non oltre il 31 luglio 2014. La presentazione dell'istanza, cui avrebbe dovuto conseguire l'automatico accoglimento della medesima al ricorrere dei presupposti di legge indicati (legati a fattori oggettivi e meramente temporali), ha determinato l'interruzione delle attività di recupero, quand'anche già avviate.

- nel 2014, il carico netto affidato ad Equitalia è stato di circa 77,7 miliardi, con un incremento del 7,1 per cento rispetto al 2013. Si conferma, dunque, il crescente andamento in corso dal 2002 (quando si cifrava in poco più di 19 miliardi);
- il volume del riscosso totale a mezzo ruoli, fra il 2000 e il 2014, è risultato pari a 83,5 miliardi, a fronte di un carico netto di 735,0 miliardi (appena l'11,4 per cento). Tale indicatore, peraltro, risulta in diminuzione nel confronto di due sottoperiodi: 12,2 per cento nel quinquennio fino al 2005, rispetto all'11,1 per cento dei successivi nove anni;
- 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 "asstate" (i primi anni 2000), dal 2004 denuncia una progressiva caduta, sino all'1,6 per cento del riscosso 2014 sul carico affidato nell'anno (Grafico 3.11);
- il rapporto fra la riscossione dell'anno ed il carico ruoli affidato totale oscilla dallo 0,68 per cento del 2008, all'1,21 del 2010, per collocarsi all'1,01 per cento nel 2014.

GRAFICO 3.11



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Equitalia

TAVOLA 3.11

CARICO AFFIDATO E CARICO RISCOSSO

Anno affidamento del carico	Carico affidato ⁽¹⁾	Riscosso totale in milioni											% Riscosso su carico netto										
		2000-2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Totale 2006-2014	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Totale 2000-2014	
2000	38.931,4	6.300,2	382,1	337,8	293,2	259,7	249,1	193,5	148,9	127,4	116,6	2.108,3	0,98	0,87	0,75	0,67	0,64	0,50	0,38	0,33	0,30	21,50	
2001	20.897,1	3.268,6	283,8	241,0	186,5	155,1	141,8	121,7	93,2	70,4	113,4	1.406,8	1,36	1,15	0,89	0,74	0,68	0,58	0,45	0,34	0,54	22,37	
2002	19.303,6	2.429,5	292,9	247,2	184,1	143,0	121,2	109,7	87,1	67,2	70,4	1.322,8	1,52	1,28	0,95	0,74	0,63	0,57	0,45	0,35	0,36	19,44	
2003	20.671,9	2.394,5	468,3	397,7	295,1	223,4	214,6	144,5	118,2	117,4	85,1	2.064,3	2,27	1,92	1,43	1,08	1,04	0,70	0,57	0,57	0,41	21,57	
2004	26.472,6	1.967,1	735,2	543,9	372,2	327,5	238,3	182,7	138,5	117,2	106,7	2.762,1	2,78	2,05	1,41	1,24	0,90	0,69	0,52	0,44	0,40	17,86	
2005	37.353,8	1.118,2	1.473,7	844,4	521,3	403,9	332,0	249,9	174,1	142,2	131,7	4.273,2	3,95	2,28	1,40	1,08	0,89	0,67	0,47	0,38	0,35	14,43	
2006	51.229,0		1.379,0	2.773,1	1.485,4	924,1	807,0	604,6	387,6	315,3	260,8	8.937,0	2,69	5,41	2,90	1,80	1,58	1,18	0,76	0,62	0,51	17,45	
2007	49.243,1			1.352,6	2.131,7	1.123,8	954,0	625,2	390,6	290,2	231,3	7.099,5		2,75	4,33	2,28	1,94	1,27	0,79	0,59	0,47	14,42	
2008	48.739,5				1.544,0	2.311,2	1.429,4	862,8	542,5	423,9	326,0	7.439,7			3,17	4,74	2,93	1,77	1,11	0,87	0,67	15,26	
2009	59.409,1					1.563,3	2.336,4	1.243,5	669,9	508,5	436,2	7.057,8				3,14	3,93	2,09	1,13	0,86	0,73	11,88	
2010	67.868,4						2.052,2	2.574,8	1.199,5	800,2	640,9	7.267,6					3,02	3,79	1,77	1,18	0,94	10,71	
2011	70.814,1							1.709,6	2.089,5	1.052,1	786,3	5.637,5						2,41	2,95	1,49	1,11	7,96	
2012	73.856,6									1.491,2	1.914,5	4.477,3								2,02	2,59	1,45	6,06
2013	72.516,2										1.187,1	3.005,1									1,64	2,51	4,14
2014	77.694,0											1.216,1										1,57	1,57
Totale	735.000,5	17.478,1	5.015,0	6.737,7	7.013,6	7.734,9	8.876,0	8.622,5	7.530,7	7.133,5	7.411,2	66.075,1	0,68	0,92	0,95	1,05	1,21	1,17	1,02	0,97	1,01	11,37	

⁽¹⁾ Carico affidato comprensivo di interessi di dilazione, al netto di sgravi e sospensioni.

Fonte: Equitalia. Dati al 31.12.2014

Sul fronte della riscossione a mezzo ruolo per ente creditore si registra, dopo tre anni consecutivi di riduzione, un incremento delle somme riscosse fino a 7,4 miliardi (277,8 milioni, +3,9 per cento) imputabile ai ruoli relativi agli Enti Erariali e Previdenziali mentre risultano in diminuzione quelle relative agli altri Enti (tavola 3.12).

TAVOLA 3.12

LA RISCOSSIONE A MEZZO RUOLI PER ENTI CREDITORI

(in milioni)

	Anno di riscossione							Variazione %					
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Totale Equitalia	7.013,6	7.734,9	8.876,0	8.622,5	7.530,7	7.133,5	7.411,2	10,3	14,8	-2,9	-12,7	-5,3	3,9
Ruoli erariali (Agenzia entrate e dogane)	3.579,6	3.801,3	4.290,4	4.276,5	4.060,1	3.825,1	3.989,0	6,2	12,9	-0,3	-5,1	-5,8	4,3
Ruoli previdenziali (INPS)	2.007,7	2.356,5	2.733,3	2.527,8	1.832,5	1.737,7	2.002,7	17,4	16,0	-7,5	-27,5	-5,2	15,3
Ruoli previdenziali (INAIL)	132,6	97,3	105,4	104,7	83,9	78,7	92,5	-26,6	8,3	-0,7	-19,9	-6,2	17,5
Ruoli altri enti statali	143,9	165,0	322,3	275,4	256,5	270,2	266,5	14,7	95,3	-14,6	-6,9	5,3	-1,4
Ruoli altri enti non statali	1.149,8	1.314,8	1.424,6	1.438,1	1.297,6	1.221,9	1.060,5	14,4	8,4	0,9	-9,8	-5,8	-13,2

Fonte: Equitalia

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. 112/1999. 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.).

Prescindendo da tale intervento normativo, la tavola 3.13 evidenzia gli ingenti volumi di partite interessate dall'attività di presentazione e verifica delle comunicazioni di inesigibilità. Sono oltre 224 milioni le partite²⁸ iscritte a ruolo - con debito residuo - distinte per singola annualità di consegna del ruolo e per tipo di Ente impositore.

Secondo quanto comunicato da Equitalia, il 2014 è stato caratterizzato da una intensa attività finalizzata, regione per regione, all'esame e alla definizione delle posizioni

²⁸ 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.

di importo maggiormente rilevante, costituite da un carico residuo di oltre 77 miliardi di euro.

Nello stesso arco temporale e agli stessi fini, particolare attenzione è stata prestata anche alla selezione delle posizioni debitorie facenti capo a persone fisiche non esercenti attività economica e/o prive, secondo le risultanze di Anagrafe tributaria, di elementi reddituali/ patrimoniali significativi, per un controvalore, in termini di debito residuo, di circa 13,2 miliardi di euro, nonché ai soggetti in procedura concorsuale per i quali figuri già presentata debita istanza di insinuazione, per un controvalore di circa 35,3 miliardi di euro.

TAVOLA 3.13

“PARTITE” CON DEBITO RESIDUO MAGGIORE DI ZERO⁽¹⁾

(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

⁽¹⁾ Si veda la nota n. 28.

Fonte: Equitalia

3.6. Il contenzioso tributario

Nella Relazione sul rendiconto 2013 sono state sottolineate le tre tendenze in atto nell'evoluzione del contenzioso tributario. Da un lato, una significativa flessione dello *stock* dei ricorsi in carico alla fine dell'anno. Dall'altro, il rafforzamento dei fattori che ne sono all'origine, ossia: a) la diminuzione del numero dei nuovi ricorsi pervenuti (in larga parte riconducibile agli effetti deflattivi prodotti dai nuovi istituti del reclamo e della mediazione) e b) l'aumento dei ricorsi definiti (sia a seguito di sentenza sia per effetto di altre tipologie di pronunciamento).

I risultati del 2014 confermano e accentuano tali tendenze. E' quanto emerge, innanzitutto, dai dati forniti dal Dipartimento finanze²⁹.

²⁹ 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. In particolare, la rilevazione dei ricorsi

TAVOLA 3.14

IL CONTENZIOSO TRIBUTARIO

Amministrazioni coinvolte	Anni	Numero di ricorsi pervenuti	Numero di ricorsi in carico al 31/12
AGENZIA DELLE ENTRATE	2010	238.171	647.069
	2011	218.831	585.250
	2012	160.032	481.787
	2013	145.710	363.584
	2014	133.490	299.668
Ex-AGENZIA DEL TERRITORIO	2010	12.326	19.188
	2011	7.811	15.146
	2012	8.617	14.321
	2013	13.319	18.901
	2014	20.889	29.368
AGENZIA DELLE DOGANE	2010	3.813	5.863
	2011	3.485	5.913
	2012	2.548	5.128
	2013	2.882	5.039
ENTI LOCALI ⁽¹⁾	2010	49.156	106.696
	2011	50.102	112.065
	2012	45.407	106.130
	2013	45.050	112.022
	2014	42.687	99.828
Altri ENTI ⁽²⁾	2010	66.124	131.477
	2011	59.427	137.590
	2012	57.515	138.771
	2013	59.855	147.660
	2014	52.375	140.402
TOTALE	2010	369.590	910.507
	2011	339.656	855.964
	2012	274.119	746.137
	2013	266.816	647.206
	2014	253.369	574.167

⁽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 finanze

Al 31 dicembre 2014, 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 ed ex-territorio e dogane), Enti locali ed altri enti, è risultato pari a oltre 570mila ricorsi, in frenata (-11 per cento), rispetto al 2013.

A determinare tale esito è stata, innanzitutto, la flessione dei ricorsi pervenuti nell'anno (253.369, -5 per cento rispetto al 2013). Una flessione che si concentra sul contenzioso di competenza dell'Agenzia delle entrate, a fronte del fenomeno di segno opposto registrato dal numero dei ricorsi pervenuti all'ex-Agenzia del territorio e all'Agenzia delle dogane.

è effettuata dalle Agenzie in base alla notifica, mentre il Dipartimento guarda al momento del deposito presso le Commissioni tributarie. Analoga diversità si registra nella rilevazione delle sentenze emesse, posto che per il Dipartimento il ricorso si considera definito con il deposito della sentenza, mentre per le Agenzie fiscali, in alcuni casi, questo avviene con il suo passaggio in giudicato.

Rimane sostanzialmente costante il numero delle sentenze³⁰ emesse in corso d'anno nei vari gradi di giudizio³¹ (266.848, rispetto a 266.266 del 2013).

Concentrando l'attenzione sui ricorsi relativi al I grado di giudizio, si rileva un differente grado di litigiosità, in relazione alle diverse Agenzie fiscali. La concentrazione del fenomeno sull'Agenzia delle entrate riflette, evidentemente, l'ampiezza delle problematiche interessate e della platea dei contribuenti coinvolti.

TAVOLA 3.15

RICORSI DI PRIMO GRADO PRESSO LE COMMISSIONI TRIBUTARIE					
	2010	2011	2012	2013	2014
Numero di ricorsi pervenuti	190.806	166.789	120.841	111.142	103.003
<i>di cui:</i>					
Agenzia delle entrate	180.226	159.409	113.398	97.781	84.684
ex-Agenzia del territorio	8.049	5.273	6.114	11.673	16.511
Agenzia delle dogane	2.531	2.107	1.329	1.688	1.808
Numero di ricorsi in carico al 31/12	373.940	372.834	338.503	279.844	236.432
<i>di cui:</i>					
Agenzia delle entrate	357.203	357.178	323.664	261.076	210.728
ex-Agenzia del territorio	12.253	11.611	11.352	15.408	22.438
Agenzia delle dogane	4.484	4.045	3.487	3.360	3.266
Totale sentenze	152.400	135.908	107.555	128.537	122.097
Totale vittorie	68.768	60.955	49.795	62.953	59.360
Totale soccombenze	63.226	56.359	43.091	49.124	44.837

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Dipartimento finanze

Si conferma che, nel 2014, il numero complessivo dei ricorsi di primo grado ha subito una flessione ulteriore, a conferma di una tendenza in atto ormai da alcuni anni.

Come pure si conferma che tale tendenza appare riconducibile soprattutto alla diminuzione dei ricorsi presentati nei confronti dell'Agenzia delle entrate (-11 per cento).

Si riduce, invece, contrariamente a quanto avvenuto nel 2013, il numero di sentenze emesse nei giudizi di primo grado (-5 per cento). Conseguentemente, il rapporto fra nuovi ricorsi e decisioni, pari nel 2010 a 1,25, quattro anni dopo è risultato abbondantemente al di sotto dell'unità (0,84).

La riduzione del contenzioso nel primo grado di giudizio - soprattutto per quanto riguarda l'Agenzia delle entrate - è da ascrivere presumibilmente agli effetti deflativi degli istituti del reclamo e della mediazione, disciplinati dall'articolo 39, comma 9, del DL n. 98 del 2011³². Ma al contenimento delle controversie in materia tributaria hanno

³⁰ Nella relazione della Direzione giustizia tributaria sul 2012 citata, viene evidenziato che l'anzianità media dei ricorsi definiti, considerando sia le CTP che le CTR, è pari a 925 giorni rispetto agli 851 giorni del 2011.

³¹ Gli esiti (vittorie, vittorie parziali e soccombenze) non tengono conto di quei ricorsi conclusi per estinzione o per conciliazione. I dati relativi alle soccombenze sono solo quelli decisi con sentenza, con esclusione delle altre tipologie di pronunciamenti definitivi (decreto presidenziale, ordinanza).

³² Tale provvedimento, inserisce, nel corpo normativo del d.lgs. n. 546 del 1992, riguardante il contenzioso tributario, il nuovo articolo 17-bis, il quale prevede che per le controversie di valore non superiore a ventimila euro, relative ad

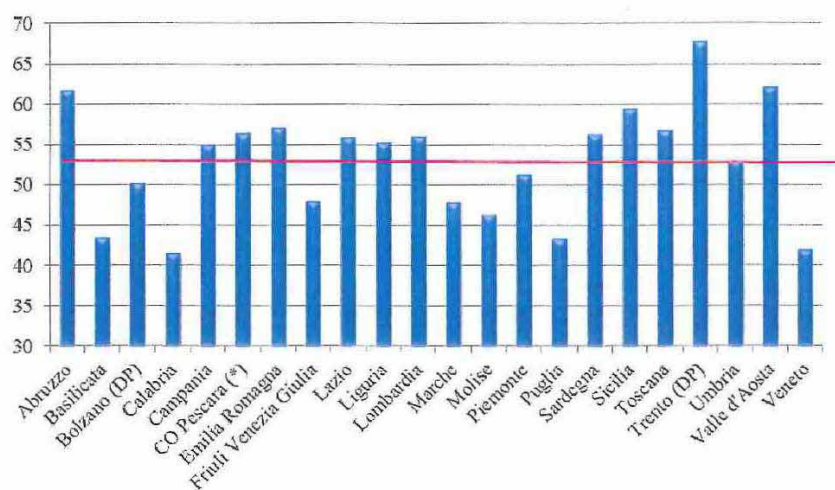
certamente contribuito in modo decisivo anche gli strumenti di correzione degli errori e di definizione bonaria dei rilievi mossi dall'amministrazione, quali il ravvedimento operoso, l'accertamento con adesione, l'acquiescenza con riduzione delle sanzioni, nonché un uso più ampio dell'autotutela da parte dell'amministrazione finanziaria. E in tale direzione ha altresì spinto un istituto deflattivo "parziale", quale la definizione agevolata delle sanzioni, che consente al contribuente di definire esclusivamente l'aspetto sanzionatorio della pretesa tributaria, con possibilità di adire la Commissione tributaria con riferimento alle sole maggiori imposte accertate.

Il ruolo deflattivo svolto dalla mediazione tributaria emerge chiaramente dalle risultanze del 2014, contrassegnato dalla presentazione di circa 109 mila istanze di mediazione.

Il fenomeno si è distribuito in maniera non uniforme sul territorio, risultando particolarmente diffuso in quattro Regioni (Sicilia, Campania, Lazio e Lombardia), che da sole ne esprimono quasi i tre quinti. Una prevalenza, questa, che riflette oggettive caratteristiche territoriali (platea dei contribuenti, distribuzione dei redditi e del volume d'affari). Ma che talora potrebbe anche sottintendere una particolare propensione ad utilizzare l'istituto della mediazione come un surrogato di più ortodosse soluzioni deflattive (l'annullamento in autotutela e l'accertamento con adesione).

Ugualmente differenziato è risultato l'indice di mediazione, ovvero la misura in cui le istanze presentate non hanno avuto un seguito in commissione tributaria (Grafico 3.12): rispetto a un valore medio del 53,9 per cento, le realtà caratterizzate da un indice più elevato hanno, in comune, ridotte dimensioni territoriali (Trento, Valle d'Aosta, Abruzzo).

GRAFICO 3.12

LA MEDIAZIONE TRIBUTARIA NEL 2014
(INDICE DI MEDIAZIONE - %)

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia delle entrate e (*) Centro operativo di Pescara

atti emessi dall'Agenzia delle entrate - e, dal 1° dicembre 2012, anche per quelli emessi dall'ex-Agenzia del territorio, in quanto confluita in quella delle Entrate - chi intende proporre ricorso è tenuto preliminarmente a presentare reclamo alla stessa Agenzia.

Nel complesso, le istanze conclusesi con un accordo di mediazione sono state circa 17mila (il 16 per cento), mentre quelle chiuse con un provvedimento di diniego sono risultate il doppio (circa 35 mila).

Per quanto, invece, riguarda gli esiti del contenzioso dinnanzi alle Commissioni tributarie si rileva che nel 2014 le Agenzie fiscali sono risultate vittoriose nel 48,6 per cento dei casi, laddove le ragioni dei ricorrenti hanno prevalso per poco meno del 39 per cento³³ (tavola 3.16), a conferma di una tendenza andatasi affermando nell'ultimo quinquennio.

TAVOLA 3.16

ESITI DEI GIUDIZI PER IL TOTALE DELLE AGENZIE

	2010	2011	2012	2013	2014
Incidenza vittorie sul totale sentenze	45,1	44,9	46,3	49,0	48,6
Incidenza soccombente sul totale sentenze	41,5	41,5	40,1	38,2	38,9

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Dipartimento delle finanze

³³ Il complemento a cento riguarda la quota di sentenze parzialmente favorevoli all'Amministrazione.

PAGINA BIANCA