

Gli aumenti di accisa sui carburanti: un fenomeno interessante nella tipologia delle entrate pubbliche

The increase of excise duty on fuel: an interesting phenomenon in the public revenues

di Francesco Crovato – 23 marzo 2020

Abstract

I prodotti assoggettati ad accisa generano un gettito rilevante per lo Stato (parecchi miliardi di euro); spesso vengono utilizzate quando si tratta di reperire nuove risorse nelle manovre annuali di bilancio, anche riferendole a specifiche finalità di spesa come accade frequentemente per gli aumenti di accisa sulla benzina. In realtà, siamo di fronte a semplici aumenti di imposta sul consumo che finiscono nelle casse della fiscalità generale. Il gettito viene, infatti, riferito ad un utilizzo non verificabile e senza che esso debba essere inderogabilmente impiegato per la finalità volta per volta indicata (alluvioni, ricostruzioni post terremoto, missioni di pace, e via enumerando), come accadrebbe in un vero tributo di scopo. Per di più quando cessa la iniziale giustificazione politico-economica dei vari aumenti di aliquota, questi ultimi permangono. Uno spaccato interessante di come la politica si ponga nel tentativo di reperire gettito.

Parole chiave: Accise, tributi di scopo

Abstract

The products subjected to excise duty generate a relevant revenue for State (several billions of euros); they are often disposed in case new financial resources need to be found for the annual budget plan, even related to specific spending purposes as frequently happens for the increase of excise duty on fuel. As a matter of fact, we are facing pure increase on consumption tax routed to general taxation bulk. The revenue is related to consumption which cannot be audited and without mandatorily detailing finalization each time (floods, reconstruction after earthquake, peace keeping missions and so on) as it should happen with a earmarked taxes. Furthermore, the excise duty on fuel is still in place when the initial political-economic justification for the various tax rate increases is ended. This is an interesting example of how politics act trying to obtain revenues.

Key words: *Excise duty, earmarked taxes*

SOMMARIO: **1.** Interrogativi sugli aumenti di accisa sui carburanti: tributi di scopo o semplici aumenti di imposta sul consumo? - **2.** Cenni alle caratteristiche dei tributi di scopo - **3.** L'assenza nelle accise di vincolo giuridico sul relativo gettito. - **4.** Quando le giustificazioni vengono meno gli incrementi rimangono: un sistema poco trasparente per aumentare il carico tributario.

1. Le accise sugli oli minerali (tra cui la benzina) sono considerati “tributi minori” ma garantiscono in realtà un gettito ragguardevole per l’Erario, superiore persino a quello del registro e del bollo messi insieme. E’ un tributo che funziona efficacemente perché la produzione e la distribuzione dei beni, che vi sono soggetti, sono in linea di massima concentrate in poche grandi aziende, facili da controllare anche fisicamente, visti gli impianti necessari alla relativa lavorazione e distribuzione. Il prelievo è così accentrato su un numero limitato di soggetti obbligati altamente qualificati. Il presupposto dell’imposta è infatti la fabbricazione del bene (dove il processo produttivo si compie) o l’atto dell’importazione, mentre l’esigibilità è rinviata al momento di immissione in consumo quando il soggetto obbligato aggiunge al prezzo del bene il valore del tributo (come ogni imposta sui consumi, anche l’accisa è congegnata in modo tale da essere traslata economicamente sul consumatore finale). A questo scopo, i prodotti assoggettati ad accisa sono caratterizzati da una sistematica disciplina di controlli lungo tutta la filiera, dalle attività di produzione e detenzione a quelle di circolazione e impiego, in modo tale da assicurare all’Erario l’effettivo incasso del tributo di cui aveva in precedenza accertato l’insorgenza.

L’efficacia di questo sistema spiega anche come la leva delle accise sia spesso utilizzata quando si tratta di reperire in modo sicuro nuove risorse; in particolare sono noti a tutti gli automobilisti i frequenti aumenti delle accise sulla benzina il cui prezzo al litro è solo in minima parte legato al costo industriale del combustibile.

Orbene molti degli aumenti di aliquota sono collegati alla necessità di fronteggiare specifiche emergenze riportate in un documento ufficiale del Ministero delle finanze (*1864 Imposta di fabbricazione e consumo. Le accise*) che le elenca in questo modo: “nel prezzo della benzina, dall’origine ad oggi, sono attualmente incluse dodici accise, per far fronte a momentanee situazioni di emergenza, con la seguente cronologia:

- 1,90 lire per il finanziamento della guerra di Etiopia del 1935;
- 14 lire per il finanziamento della crisi di Suez del 1956;
- 10 lire per il finanziamento del disastro del Vajont del 1963;
- 10 lire per il finanziamento dell’alluvione di Firenze del 1966;
- 10 lire per il finanziamento del terremoto del Belice del 1968;
- 99 lire per il finanziamento del terremoto del Friuli del 1976;
- 75 lire per il finanziamento del terremoto dell’Irpinia del 1980;
- 205 lire per il finanziamento della guerra del Libano del 1983;
- 22 lire per il finanziamento della missione UnMIBH in Bosnia Erzegovina del 1996;
- 0,02 euro per il rinnovo del contratto degli autoferrotranvieri del 2004;
- 0,005 euro per l’acquisto di autobus ecologici nel 2005;
- 0,0071 a 0,0055 euro per il finanziamento alla cultura nel 2011;

- 0,0073 euro in attuazione del D.L. n. 34/2011 per il finanziamento della manutenzione e la conservazione dei beni culturali, di enti ed istituzioni culturali;
- 0,040 euro per far fronte all'emergenza immigrati dovuta alla crisi libica del 2011, ai sensi della legge n. 225/1992".

L'elenco è aggiornato al 2011, non facendo cenno agli eventi successivi per i quali sono stati previsti nuovi aumenti di accise, a partire dall'emergenza per il terremoto in Emilia del 2012 per proseguire con il finanziamento del "Bonus gestori" (2014) e quello del "Decreto del fare" (2014), per ricordare qualche esempio.

Gli aumenti delle accise sulla benzina vengono dunque apparentemente presentati come fossero tributi di scopo collegati a specifiche finalità di spesa. Ma lo sono veramente?

2. La caratteristica che più contraddistingue i tributi di scopo (su cui si veda per tutti DEL FEDERICO, *Tasse, tributi paracommutativi e prezzi pubblici*, Torino, 2000, 188 ss.) risiede nella fase di utilizzo delle risorse ottenute, vincolate a specifiche finalità di spesa fissate preventivamente. Sono queste "finalità speciali" a giustificare la loro introduzione e a legittimare il prelievo verso i contribuenti tenuti al pagamento: D'Auro, *Tributi di scopo e prospettive della finanza locale*, in *La finanza locale*, 2007, 33. Dunque, questa famiglia di tributi si distingue dalle altre per il vincolo di destinazione apposto al loro gettito (così DEL FEDERICO, *Tributi di scopo e tributi paracommutativi: esperienze italiane ed europee. Ipotesi di costituzione del prelievo*, in *Trib. loc. e reg.*, 2007, 181-194); e di riflesso per il limite che ne consegue: il prelievo non dovrebbe eccedere il costo complessivo dell'intervento o obiettivo individuato, fonte di una determinata spesa. Troviamo ad esempio queste caratteristiche nella TARI, per finanziare la raccolta dei rifiuti solidi urbani. Lo stesso canone Rai-TV, senza entrare nel dibattito sulla natura tributaria di questa entrata pubblica, è sicuramente vincolato a finanziare l'offerta radiotelevisiva. Un'altra imposta di scopo, presente un po' in tutti i principali Paesi a vocazione turistica, è l'imposta di soggiorno, destinata a finanziare interventi in materia di turismo, manutenzione, recupero e fruizione di beni culturali e ambientali locali, e i relativi servizi pubblici.

3. Ritroviamo le stesse caratteristiche negli aumenti di accisa sulla benzina? Il loro gettito è inderogabilmente destinato a specifiche finalità di spesa (fissate a priori) e il prelievo non eccede il costo degli interventi prefissati?

Evitiamo facili battute sulla guerra d'Etiopia (in effetti, in Italia, la prima accisa sui carburanti fu introdotta da Mussolini per finanziare la guerra coloniale in Africa: voce *accise*, Enciclopedia Treccani on line). E guardiamo con obiettività (numerosi articoli, reperibili facilmente in rete, segnalano polemicamente questi aumenti riferendoli a destinazioni che in realtà non sono più previste; del resto, abbiamo visto lo stesso documento del Ministero dell'economia e delle finanze fa ancora riferimento ad esse) ai dati legislativi disponibili a partire dall'entrata in vigore del

Testo unico sulle accise. In realtà gli aumenti di aliquota sono stati nel tempo confermati con provvedimenti successivi che hanno reso permanenti gli aggravii, consolidandoli nell'accisa complessiva sulla benzina o altro carburante (si veda, per un esempio, il D.Lgs. n. 26/2007 che ha rivisitato la materia in "Attuazione della direttiva 2003/96/CE sulla tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità"). Quest'ultima fissata su determinati livelli, salvi ulteriori e successivi aumenti, viene dunque implicitamente riferita da quel momento in avanti alla fiscalità generale.

Due sono i punti da approfondire. Il primo: sono tributi di scopo almeno al momento della loro introduzione? Il secondo: le finalità hanno una scadenza; queste scadenze sono state rispettate o gli aumenti rimangono oltre i limiti temporali previsti, e se sì a che titolo?

Vediamo il primo punto. Se si trattasse di un vero tributo di scopo dovremmo riscontrare la presenza di un vincolo giuridico sul relativo gettito e di una vera correlazione fra entrate e spese. Dovrebbe dunque essere istituito un fondo che permetta di verificare l'utilizzo delle somme incassate.

Ebbene, nella maggior parte dei casi non c'è alcuna allocazione degli aumenti di accisa in fondi dedicati e nessun vincolo sul gettito, se non l'indicazione nominale e generica di una finalità. Come logica conseguenza, le risorse finanziarie acquisite confluiscono nelle casse erariali senza che debbano poi essere necessariamente impiegate per le predette finalità. È così, per fare degli esempi, per il rinnovo del contratto degli autoferrotranvieri del 2004 e del 2005. La disposizione di riferimento (l'art. 23, comma 2, D.L. 24 dicembre 2003, n. 355) aumentò l'aliquota di accisa sulla benzina genericamente per assicurare il rinnovo del contratto collettivo relativo al settore del trasporto pubblico locale (elevandola da 541,84231 euro a euro 558,64 euro per mille litri). Stessa situazione per l'acquisto di autobus ecologici nel 2005, senza indicare importi di spesa, senza veri vincoli di destinazione (art. 1, comma 9, D.L. 21 febbraio 2005, n. 16 "Interventi urgenti per la tutela dell'ambiente e per la viabilità e per la sicurezza pubblica" e determinazione del direttore dell'Agenzia delle dogane 22 febbraio 2005, prot. n. 643/V/AGT9. Con questi provvedimenti le aliquote di accisa aumentarono su tutto il territorio nazionale a 564,00 euro per mille litri, per la benzina e la benzina senza piombo, a 413,00 euro per mille litri, per il gasolio utilizzato come carburante).

Sono tutti casi in cui verosimilmente vi sarà stata a monte una stima preventiva della spesa da sostenere, ma nessun vincolo è previsto a valle sulla destinazione delle somme introitate che non confluiscono in alcun fondo, come invece previsto esplicitamente in due casi di cui diremo fra breve. Di conseguenza, il prelievo non è limitato dallo scopo del tributo, verosimilmente supera l'entità delle spese da coprire (le accise aggiuntive vengono infatti incassate indipendentemente dal gettito derivante dall'aumento) e il relativo gettito potrebbe essere impiegato altrove, senza che si instauri una correlazione tra importi riscossi e spese sostenute.

Simili situazioni si ritrovano anche negli aumenti di accise sui carburanti per far fronte a vari eventi alluvionali come quelli che hanno colpito i territori delle Regioni Liguria e Toscana (Consiglio dei Ministri 28 ottobre 2011 e determinazione del

Direttore dell’Agenzia delle Dogane 28 ottobre 2011, prot. n. 127505 /RU.). L’elenco sarebbe lungo ed evitiamo di tediare con ulteriori elencazioni.

Solo in pochi casi è prevista l’istituzione di un fondo come accade per il finanziamento del Fondo unico spettacolo (FUS), dedicato a finanziare l’intervento pubblico nel cinema, nella musica, nel teatro (art. 1, commi 1 e 3, e 4, D.L. 31 marzo 2011, n. 34, convertito nella L. 26 maggio 2011, n. 75 - “Disposizioni urgenti in favore della cultura” - e determinazione Direttore dell’Agenzia delle Dogane 5 aprile 2011, prot. n. 41102/RU). È previsto un fondo anche per gli eventi sismici che hanno interessato l’Emilia nel 2012, e si ritrova in questo caso un limite di risorse da destinarvi (art. 2, comma 3, D.L. 6 giugno 2012, n. 74, “Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici che hanno interessato il territorio delle Province di Bologna, Modena, Ferrara, Mantova, Reggio Emilia e Rovigo, il 20 e il 29 maggio 2012”, che così recita: “3. Al predetto Fondo affluiscono, nel limite di 500 milioni di euro, le risorse derivanti dall’aumento, fino al 31 dicembre 2012, dell’aliquota dell’accisa sulla benzina e sulla benzina con piombo, nonché dell’aliquota dell’accisa sul gasolio usato come carburante...”).

Si tratta di una conferma ulteriore che negli altri casi (la grande maggioranza) non è previsto un vincolo di destinazione del gettito, com’è tipico delle imposte di scopo, neppure nei primi anni di introduzione e prima della loro scadenza. Gli oneri vengono sostenuti a prescindere (rinnovo contrattuale, spesa per ricostruzione, spesa per missione di pace, acquisto di autobus ecologici, e via enumerando), e non esiste nessuna cinghia di trasmissione fra quanto entra e quanto viene speso. Tutti gli aumenti finiscono in un unico aggregato senza una ventilazione rispetto agli impieghi. Il principio dell’unità del bilancio dello Stato rende poi impossibile verificare la concreta destinazione delle entrate, confluenti tutte in un’unica cassa.

Gli aumenti di accisa sulla benzina non sono dunque inquadrabili, nella tipologia delle entrate pubbliche, fra i tributi di scopo. Il gettito viene infatti riferito a un utilizzo non verificabile e senza che esso debba essere inderogabilmente impiegato per la finalità volta per volta indicata (alluvione, ricostruzione, missione di pace, e via enumerando), come accadrebbe in un vero tributo di scopo. La somma introitata può inoltre eccedere facilmente il costo complessivo degli interventi programmati.

Siamo dunque di fronte, in genere, a semplici aumenti di imposta sul consumo che finiscono nella casse della fiscalità generale. Un’imposta “senza scopo”, o con uno scopo solo di facciata, che sembra talvolta assomigliare alle raccolte fondi per iniziative benefiche di vario tipo, salvo poi scoprire che l’iniziativa benefica non c’è, c’è lo Stato e la sua cassa.

4. La stratificazione rispetto alle spese da sostenere si perde dunque già nei primi anni, non essendo prevista alcuna correlazione specifica tra ammontare riscosso e ammontare destinato a finanziare gli obiettivi dichiarati, fondanti la necessità di reperire nuove risorse. Poi cessa anche la iniziale giustificazione politico-economica dell’aumento. La maggior parte dei provvedimenti prevedono infatti delle scadenze, ma arrivati a scadenza gli aumenti rimangono.

Per fare un esempio, per il finanziamento della missione in Bosnia Erzegovina del 1996 il decreto istitutivo prevedeva che l'aumento avesse effetto fino alla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale del decreto sulla conclusione della missione e, comunque, non oltre la data del 31 dicembre 1996 (art. 5 D.L. 1° luglio 1996, n. 346, sulla partecipazione italiana alla missione di pace in Bosnia). Ci sono dunque verosimilmente dei periodi in cui il tributo perde anche lo scopo che si trasforma da “non verificabile” a “impossibile”.

Non sembra però così esatto quanto si legge negli articoli in rete e anche in documenti del MISE già segnalati in precedenza. Le accise sui carburanti, negli anni, sono aumentate in effetti per coprire le spese di varie emergenze, come guerre, missioni di pace, terremoti, alluvioni, molte delle quali non più attuali. In molti casi, i provvedimenti legislativi recavano l'indicazione di una scadenza dell'aumento di aliquota. In realtà, però, il lungo elenco degli aumenti viene consolidato periodicamente da altri provvedimenti e determinazioni di aliquota, che fissano l'accisa sulla benzina a determinati livelli inglobando di fatto tutte le determinazioni precedenti (come il già ricordato provvedimento del 2007 o quello della Legge di stabilità 2012 - L. 12 novembre 2011, n. 183 - il cui art. 34, comma 4, fissò le aliquote di accisa su tutto il territorio nazionale a 564,00 euro per mille litri, per la benzina e la benzina senza piombo e a 413,00 euro per mille litri, per il gasolio utilizzato come carburante).

Sarebbe interessante verificare se vi siano altri periodi “scoperti” (si potrebbe riservare questa ricerca ad un futuro articolo). Rimane comunque un modo per aumentare il carico fiscale senza darlo a vedere, senza doverlo dichiarare esplicitamente. Questi interventi costituiscono dunque uno spaccato interessante di come la politica si pone nel tentativo di reperire gettito, un metodo per far cassa con rapidità e a colpo sicuro, a seconda delle necessità del momento. Nei primi anni il gettito ha uno scopo dichiarato, socialmente apprezzabile, ma può essere utilizzato tranquillamente anche altrove; poi si consolida aumentando di fatto la tassazione sui consumi di determinati prodotti in modo meno esposto al controllo e meno evidente di un aumento delle aliquote IRPEF o IRES.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI. In linea generale, sui tributi di scopo DEL FEDERICO, *Tasse, tributi paracommutativi e prezzi pubblici*, Torino, 2000. Per la caratteristica principale di questa figura di tributo che non attiene tanto al presupposto, ma va ricercata “in un momento successivo ovvero nella fase di spesa del gettito da essa derivante, che è vincolato e specificamente destinato a uno scopo determinato” in particolare VERRIGNI, *Tributi di scopo, tutela ambientale e divieto di esecuzione degli aiuti di Stato*, in *Riv. dir. fin. e sc. fin.*, I, 2006, 23. Sul vincolo giuridico di destinazione del relativo gettito si vedano ancora DEL FEDERICO, *Tributi di scopo e tributi paracommutativi: esperienze italiane ed europee. Ipotesi di costruzione del prelievo*, in *Trib. loc. e reg.*, 2007, 181; D'AURO, *Tributi di scopo e*

prospettive della finanza locale, in *La finanza locale*, 2007, n. 9, p. 33. Sulla struttura impositiva dell'accisa sui prodotti energetici, sia consentito il rinvio a AA.VV., *La fiscalità delle imprese Oil and Gas*, a cura di CROVATO, Rimini 2018, cap. XVIII; per cenni storici sulle accise, voce *Accisa*, in *Enciclopedia Treccani on line*.