



Note della Fondazione Giandomenico Romagnosi

Nota 3/2023

Enti locali e evasione

Franco Osculati

Febbraio 2023

Fondazione Scuola di Governo Locale Giandomenico Romagnosi

Presidente: Paolo Graziano.

Responsabile Scientifico delle Note: Andrea Zatti.

Nota 3/2023, febbraio 2023.

Autore: Franco Osculati.

Enti locali e evasione.

Enti locali e evasione

di Franco Osculati¹

1. Gli impegni europei.

Nei prossimi anni l'obiettivo di riduzione del *tax gap* costituirà per l'Italia una sfida importante anche ai fini dell'attuazione del *Next Generation EU*. Tra gli obiettivi quantitativi sottoposti a monitoraggio per tutta la fase di attuazione del PNRR, infatti, nell'ambito delle misure correlate alla «Riforma dell'amministrazione fiscale» ... è stata inclusa la «Riduzione del *tax gap*». L'obiettivo prevede che la «propensione all'evasione», calcolata per tutte le imposte ad esclusione dell'Imu e delle accise, si riduca, nel 2024, del 15% rispetto al valore di riferimento del 2019. ... In valore assoluto, il *tax gap* al netto dell'Imu e delle accise è pari nel 2019 a circa 97,7 miliardi di euro. L'obiettivo di riduzione del 15%, *ceteris paribus*, ovvero trascurando la dinamica futura delle basi imponibili e quindi dell'imposta teorica, corrisponde ad una riduzione dell'evasione tributaria di circa 12 miliardi di euro nel periodo d'imposta 2019-2024².

Ricordo che il *tax gap* vale come approssimazione, molto vicina, di evasione espressa in termini assoluti, mentre «propensione all'evasione» non è né un moto dell'anima, né una *forma mentis* che induca a comportarsi in un certo modo, ma è il rapporto tra il *tax gap* (complessivo o per singola imposta) e il gettito potenziale.

Quanto riportato sopra riassume l'impegno assunto con l'Europa dal nostro Stato e il programma accettato in materia di lotta all'evasione dal Governo insediatosi dopo le recenti elezioni politiche.

¹ Membro del Comitato Scientifico della Fondazione Romagnosi, già Professore di Scienza delle Finanze presso l'Università degli Studi di Pavia

<http://www.fondazioneromagnosi.it/franco-osculati-comitato-scientifico-romagnosi.php>

² Cfr. *Documento di economia e finanza 2022. Nota di aggiornamento. Allegato. Rapporto sui risultati conseguiti in materia di misure di contrasto all'evasione fiscale e contributiva*. Anno 2022, p. 27.

2. Il quadro dell'evasione.

L'ultima "Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva" (con dati fino al 2019) accerta, ancora una volta, che la propensione all'evasione varia in misura rilevante. L'Irpef sul lavoro dipendente registra un 2,8% di differenza tra quanto evaso e gettito teorico. In termini assoluti si tratta di circa 4,5 miliardi. L'Iva, in netta diminuzione dal 2015, è attorno al 20% (23 miliardi); l'Ires al 23% (9 miliardi). La vetta spetta all'Irpef sul lavoro autonomo e la piccola impresa: oltre il 68% (28 miliardi).

Per quanto riguarda i tributi più direttamente legati al finanziamento dei governi locali, i valori non sono trascurabili. Le addizionali locali (di Regioni e Comuni) all'Irpef mostrano una propensione del 7% (800 milioni); l'Irap si conferma un'imposta relativamente difficile da evadere e fa registrare il 18% di propensione (5 miliardi); l'Imu e la Tasi, unitariamente considerate, raggiungono il 25% (5 miliardi)³. Dunque, l'evasione è un fenomeno che danneggia in misura rilevante il finanziamento della Pubblica amministrazione locale.

Ma c'è di più.

3. Ruolo degli enti territoriali nella lotta all'evasione.

La normativa di riferimento parte dalla legge 42/2009 "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione" nella quale si parla di «coinvolgimento dei diversi livelli istituzionali nell'attività di contrasto all'evasione e all'elusione fiscale prevedendo meccanismi di carattere premiale» (art. 2, comma 2, lettera d)⁴.

4. Le Regioni.

Sebbene le attività di controllo, di rettifica delle dichiarazioni, di accertamento e di contenzioso concernenti l'Irap e l'addizionale regionale all'Irpef siano affidate all'Agenzia delle entrate, le Regioni a statuto ordinario

³ Cfr. *Documento di economia e finanza 2022. Nota di aggiornamento. Allegato. Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva*. Anno 2022.

⁴ Si allude poi ad «adeguate forme di reciproca integrazione delle basi informative di cui dispongono le Regioni, gli enti locali e lo Stato per le attività di contrasto all'evasione dei tributi erariali, regionali e deli enti locali», ancora con «previsione di adeguate forme premiali» (art. 26).

possono definire con specifico atto convenzionale, sottoscritto con il Ministero dell'economia e delle finanze e con l'Agenzia delle entrate, le modalità gestionali e operative dei tributi regionali, nonché di ripartizione degli introiti derivanti dall'attività di recupero dell'evasione (Decreto legislativo 68/2011, art. 10, comma 2).

La convenzione ... deve prevedere la condivisione delle basi informative e l'integrazione dei dati di fonte statale con gli archivi regionali e locali (comma 3)⁵.

A vantaggio delle Regioni va l'intero importo recuperato a fini Irap e addizionali, nonché a fini Iva, per la quota di compartecipazione (art. 9).

Si stima che "l'attività di verifica e controllo" posta in essere dall'insieme delle Regioni (comprese quelle a statuto speciale) abbia portato nel 2021 ad un recupero di entrate (a fini Irap, addizionale Irpef, tassa automobilistica e altri tributi) pari a 1,4 miliardi⁶.

5. I Comuni.

La Legge 243/2005 riconobbe ai Comuni, a partire dal 2009, la quota del 30% delle riscossioni a titolo definitivo di Irpef, Ires, Iva, imposte di registro, ipotecarie e catastali. Il Decreto legislativo 23/2011 elevò la quota al 50%, estendendo il premio anche alle somme corrisposte non a titolo definitivo. I successivi Decreto/legge 193/2016 e 124/2019 hanno poi fissato la quota del 100% per gli anni dal 2012 al 2021. Per il 2022 e successivi, in mancanza di ulteriori interventi legislativi, si torna al 50%. Sono ovviamente auspicabili un ripensamento e un pronto ritorno al 100% o addirittura l'introduzione di una regola premiale per i Comuni anche superiore a questa percentuale.

La collaborazione dei Comuni alla lotta all'evasione, che si sostanzia nelle "segnalazioni qualificate" (da trasmettere tramite il portale Siatel – Punto fisco all'Agenzia delle entrate o alla Guardia di finanza), nel periodo 2009-2021 ha portato a maggiori imposte accertate per 399 milioni e a un riscosso di 144 milioni. Le differenze regionali sono notevoli. In testa alla classifica troviamo la Lombardia e l'Emilia, rispettivamente con 118 e 113 milioni di accertato e con 44 e 50 milioni di riscosso. Non è però un derby Nord-Sud. Infatti, per esempio, i Comuni veneti accertano 13 milioni e ne incassano 5, ma i Comuni

⁵ Non mi è noto se tutte le Regioni interessate si siano dotate di tali convenzioni.

⁶ Cfr. *Documento di economia e finanza 2022. Nota di aggiornamento. Allegato. Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva*. Anno 2022, p. 81.

calabresi, certamente molto meno solidi per economia e capacità amministrative, accertano 10 milioni e incassano 2 milioni⁷.

6. L'economia dell'evasione.

Nell'analisi economica, così come esiste "il consumatore" o "l'investitore" o "il risparmiatore", esiste "l'evasore", cioè una figura rappresentativa che – dato un determinato ammontare di imposta da pagare, data una determinata probabilità di essere sanzionato e data l'importanza della sanzione – decide razionalmente di sottrarsi all'imposta massimizzando la propria utilità. La razionalità sta nell'assenza di vincoli, o consuetudini, etici e civici.

Di fatto ci troviamo di fronte ad uno dei casi più clamorosi di conflitto tra l'orizzonte individuale e gli interessi collettivi: per così dire la macroeconomia non è fondata sulla microeconomia. Dal solo punto di vista economico, nella dimensione complessiva e sociale l'evasione pone i seguenti problemi (di efficienza e di equità):

- a) L'evasione comporta una riduzione della base imponibile e, quindi, a parità di gettito obbliga di applicare, sui non evasori, aliquote più elevate. In una determinata economia, a misura che le aliquote crescono peggiora l'allocazione delle risorse.
- b) Anche all'interno di un singolo mercato, non tutti gli operatori sono in grado di evadere o vogliono evadere. Pertanto la concorrenza soffre e l'economia peggiora.
- c) Dato che non tutti evadono o vogliono evadere, si determina una fonte di ineguaglianza, ulteriore rispetto alle tante altre in opera da tempo e non corrispondente ad alcun premio al merito⁸.

Dunque, una collettività che sia attenta alla propria economia non può non reagire all'evasione. Lo farà elaborando efficaci norme sociali di riprovazione degli evasori. Lo farà elaborando e attuando strategie di prevenzione e contrasto affidate a vari organi della Pubblica amministrazione.

⁷ Ivi, p. 83.

⁸ Il tema delle ineguaglianze associate all'evasione ha vari corollari. Uno di questi riguarda i condoni. Relativamente a quello del 2021, inserito in un provvedimento voluto per far fronte ai danni economici dell'emergenza sanitaria, la Corte dei conti nota che esso si risolve "in un beneficio erogato a un vastissimo numero di soggetti, molti dei quali presumibilmente non colpiti sul piano economico dalla crisi". La Corte aggiunge che il condono "genera disorientamento e amarezza per coloro che tempestivamente adempiono e può rappresentare una spinta ulteriore a sottrarsi al pagamento spontaneo per molti altri". Corte dei conti, *Memoria sul Decreto – legge n.41/2021*, aprile 2021, p. 31.

7. Non è solo burocrazia.

Meritoriamente, nel luglio 2022, l'Agenzia delle entrate e l'Anci hanno siglato un protocollo d'intesa sulla collaborazione tra livelli istituzionali in materia di evasione. La collaborazione si concentrerà sullo studio delle informazioni presenti nell'anagrafe tributaria e nelle banche dati comunali, al fine di consentire ai Comuni "lo sviluppo di processi di analisi del rischio utili a individuare comportamento evasivi ed elusivi di tributi erariali e locali". Allo scambio di dati tra i due livelli istituzionali servirà la creazione di linee guida per la predisposizione delle segnalazioni qualificate, nonché l'individuazione di sistemi informatici per standardizzare le metodologie di intervento. Sarà anche necessario definire appropriati programmi di formazione tecnico-operativa rivolti al personale comunale.

In sostanza, il contrasto all'evasione è un necessario complemento al buon governo e un'attività particolarmente importante in Italia in questo momento. E' augurabile che anche i nostri Comuni facciano la loro parte, eventualmente aiutati e coordinati dalla Provincia.