

Il rischio di evasione fiscale. La provincia di Bergamo

Giugno 2020

Il tema dell'Evasione Fiscale: *gli obiettivi della ricerca*



L'EVASIONE FISCALE: LE CONSEGUENZE

L'evasione fiscale e contributiva è un fenomeno grave nelle sue conseguenze poiché

- ✓ Produce un ammanco nel bilancio dello Stato e degli altri enti pubblici, minando la loro capacità di erogare servizi.
- ✓ Produce iniquità orizzontale, ovvero una disparità di trattamento tra individui con pari capacità contributiva.
- ✓ Produce un senso di ingiustizia che mina la coesione sociale.
- ✓ Produce distorsione competitiva tra gli operatori economici, determinando inefficienza.
- ✓ Determina condizioni di marginalità per ampie fasce di lavoratori

Il tema dell'Evasione Fiscale: *i fattori che ne possono favorire la diffusione*

Esistono diversi fattori che risultano essere strettamente correlati con il fenomeno dell'evasione.

Il lavoro sommerso e l'evasione fiscale si concentra soprattutto:



- ✓ nel settore agricolo
- ✓ in quello edilizio
- ✓ nel commercio al dettaglio
- ✓ nei servizi domestici

Il motivo sarebbe da attribuire dalla maggiore presenza in questi settori di aziende dalla struttura poco complessa, caratterizzate da sistemi di rendicontazione e da una strutturazione organizzativa molto spesso più «informale».

Il tema dell'Evasione Fiscale: *i fattori che ne possono favorire la diffusione*

Italia il fenomeno evasivo ha radici storiche, mentre la pressione fiscale si è innalzata soprattutto negli ultimi decenni.

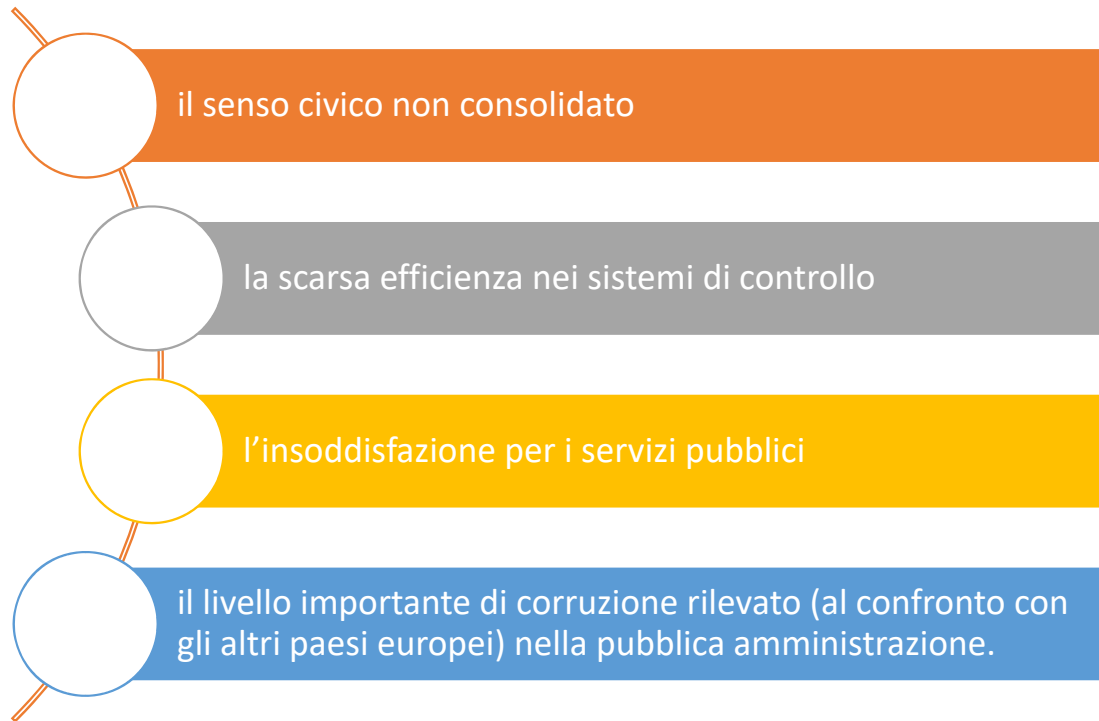
Le stime dell'evasione che riguardano i Paesi del Nord Europa sono assai contenute, eppure i livelli di imposizione fiscale tipici di quei Paesi sono anche più elevati del nostro praticamente da sempre.

Si potrebbe forse parlare di una correlazione tra evasione e inefficienza e corruzione (percepita dal cittadino) dello Stato.

I livelli del sommerso e dell'evasione sono giustificati dalla forte pressione tributaria e dall'elevato grado di burocratizzazione.

Il tema dell'Evasione Fiscale: le cause storiche

Occorre riflettere soprattutto su quelle che vengono considerate come le cause storiche dell'evasione in Italia:



Si tratta di fattori sociali che chiamano in causa sia lo Stato sia le comunità locali.

L'EVASIONE FISCALE: LE CAUSE SECONDO LA LETTERATURA

L'evasione fiscale è un fenomeno complesso, difficile da studiare nelle sue cause, tra le quali la letteratura annovera

- ✓ L'inefficacia dei meccanismi di deterrenza (controllo e punizione dell'apparato pubblico), che riguarda anche la lentezza dei processi.
- ✓ La precarietà del «contratto implicito» tra Stato e cittadini, che può essere minato da una percezione di mancata corrispondenza tra le tasse versate e i servizi ricevuti.
- ✓ La rigidità delle norme (vincoli all'intrapresa di un'attività economica, all'assunzione di lavoratori, ...).
- ✓ Le caratteristiche della struttura produttiva. La frammentazione del tessuto imprenditoriale italiano in tante piccole imprese e lavoratori autonomi rende costoso il controllo capillare da parte dell'Amministrazione. Inoltre ostacola lo sviluppo di forme giuridiche d'impresa (società di capitale) che impongono maggiore trasparenza di fronte al mercato e costituiscono quindi un antidoto implicito all'evasione.
- ✓ La cultura collettiva e il capitale sociale. Il comportamento dei singoli contribuenti è influenzato da quello degli altri membri della loro collettività. Le sanzioni sociali negative da parte del proprio gruppo o comunità di riferimento sono un deterrente ad evadere. Viceversa, la sola convinzione che anche «gli altri evadono» rappresenta un incentivo.
- ✓ Le procedure esattoriali costose e complesse.
- ✓ La ricorrenza dei «condoni» che generano l'aspettativa diffusa nei contribuenti di poter sanare i propri comportamenti illeciti.
- ✓ Le caratteristiche individuali, tra le quali sembrano accrescere la propensione (valoriale) ad evadere l'essere lavoratori autonomi e operai (rispetto a quadri e dirigenti) e la giovane età.

L'EVASIONE FISCALE: lavoratori dipendenti e autonomi

17 milioni di lavoratori dipendenti e pensionati pagano le imposte fino all'ultimo centesimo (o quasi) perché i loro datori di lavoro glielo detraggono direttamente dalla busta paga. Ma in Italia ci sono anche più di 5 milioni di lavoratori autonomi, imprenditori e artigiani che possono evadere – e in effetti evadono – percentuali significative di quanto devono allo Stato. Secondo le stime, la tassa più evasa è l'imposta sul reddito (IRPEF) pagata da autonomi e imprenditori: il 63 per cento del dovuto, cioè circa 32-33 miliardi di euro, non arriva al fisco.

Più evasa ancora (in termini assoluti, se non percentuali) è un'altra imposta pagata o intermediata da queste categorie: l'IVA, l'imposta sugli scambi di beni e servizi. Il governo stima che ogni anno circa 35 miliardi di euro di IVA non vengano versati.

L'ECONOMIA NON OSSERVATA

Economia non osservata: è l'insieme delle attività economiche che sfugge all'osservazione diretta della statistica ufficiale e al controllo delle autorità. Essa è data dalla somma dell'Economia sommersa, dell'Economia illegale, dell'Economia informale e del Sommerso statistico.

- ✓ **Economia sommersa:** è l'insieme delle attività che sono volontariamente celate alle autorità fiscali, previdenziali e statistiche. E' composta (1) dal valore aggiunto occultato tramite sotto-dichiarazione di costi e fatturato da parte delle imprese, (2) dal valore aggiunto generato dall'impiego di lavoro irregolare, (3) da altre componenti residuali trattate in aggregato (affitti in nero, mance, ulteriore valore aggiunto sommerso rilevato da procedimenti di riconciliazione delle stime).
- ✓ **Economia illegale:** è l'insieme delle attività aventi per oggetto beni o servizi illegali o che, pur riguardando beni e servizi legali, sono svolte senza adeguata autorizzazione o titolo. E' composta dal valore aggiunto generato dalla fabbricazione e vendita di stupefacenti, dai servizi di prostituzione e dal contrabbando di tabacco.
- ✓ **Economia informale:** include le attività produttive svolte in contesti poco o per nulla organizzati, basati su rapporti di lavoro non regolati da contratti formali, ma nell'ambito di relazioni personali o familiari (vi si possono ricondurre diverse forme di lavoro domestico e di volontariato).
- ✓ **Sommerso statistico:** include le attività non osservate a causa di errori e lacune presenti nelle banche dati.

L'ECONOMIA NON OSSERVATA

Nel 2017 l'economia non osservata in Italia valeva 210 miliardi e 852 milioni di euro a prezzi correnti, l'1,5% in più rispetto all'anno precedente. Tale incremento è inferiore a quello osservato per il totale dell'economia (2,3%) e per la parte di economia osservata (2,4%), determinando quindi un lieve calo dell'incidenza del valore aggiunto non osservato sul totale, sceso dal 13,6% al 13,5%. E' proseguita quindi la tendenza iniziata dopo il picco del 2014: **rispetto a quell'anno è diminuito il peso di tutte le componenti dell'economia sommersa, scesa complessivamente dal 13,4% al 12,3% del valore aggiunto, mentre è aumentato lievemente quello dell'economia illegale, dall'1,1% all'1,2%, sotto la spinta della maggiore spesa per gli stupefacenti, cresciuta da 13,2 a 15,7 miliardi a prezzi correnti.**

**Incidenza dell'economia non osservata, suddivisa per componenti, sul valore aggiunto.
Valori percentuali di riga. Periodo 2011-2017. Italia.**

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Economia sommersa	12,6	12,9	13,0	13,4	12,8	12,5	12,3
- da Sotto-dichiarazione	6,3	6,7	6,8	6,7	6,3	6,3	6,2
- da Lavoro irregolare	5,0	5,1	5,1	5,5	5,4	5,2	5,1
- Altro	1,3	1,1	1,1	1,1	1,2	1,0	1,0
Attività illegali	1,1	1,2	1,2	1,1	1,2	1,2	1,2
- Droga	0,8	0,9	0,9	0,8	0,9	0,9	0,9
- Prostituzione	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
- Contrabbando di sigarette	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Economia non osservata	13,7	14,1	14,3	14,5	14,0	13,6	13,5

Fonte: Elaborazione su dati ISTAT

L'ECONOMIA NON OSSERVATA NELLE REGIONI ITALIANE

- ✓ L'economia non osservata ha un peso maggiore nelle regioni del Mezzogiorno d'Italia. Nel 2017 i valori più elevati si rilevavano in Calabria e Campania, regioni in cui i fenomeni del lavoro irregolare e delle «altre» componenti non osservate (che includono sia l'economia illegale sia le componenti marginali del sommerso, ovvero gli affitti in nero e le mance) assumono le dimensioni maggiori sul totale dell'economia. Rispetto alla sola componente della sotto-dichiarazione del valore aggiunto, ai primi posti si trovano Puglia, Molise, Calabria, Campania, Marche e Umbria. Per incidenza del lavoro nero, troviamo la Calabria, la Campania e la Sicilia.
- ✓ **Nel 2017 la Lombardia occupa il penultimo posto, con un valore pari al 9,8% (l'anno precedente era il 10,8%). Il peso dell'economia non osservata nella nostra regione è relativamente contenuto per tutte le tre componenti. La sotto-dichiarazione ammonta al 4,5% (rispetto ad una percentuale nazionale del 6,2%), il lavoro irregolare al 3,7% (rispetto al 5,1%), la somma dell'economia illegale, degli affitti in nero e delle mance all'1,7% (rispetto al 2,2%).**
- ✓ Dal 2014 il sommerso economico è in calo – per incidenza sul valore aggiunto – non soltanto a livello nazionale, ma anche in quasi tutte le economie regionali.

L'indicatore di rischio di evasione. Il livello provinciale

Il meccanismo è simile a quello di un bilancio, da un lato calcoliamo tutte le entrate della popolazione (*reddito*) e dall'altro individuiamo un paniere di voci che rappresentano le principali spese sostenute dai cittadini (uscite).



Ipotesi:

Il livello di risparmio medio viene ipotizzato il medesimo all'interno di tutte le realtà considerate: tutti debbono sottostare al medesimo vincolo di bilancio (il reddito), senza poter attingere in maniera difforme a risparmi bancari.

L'indicatore di rischio di evasione: *la metodologia*

L'I.R.E. non si prefigge il compito di misurare la ricchezza dichiarata e i consumi effettivi in termini numerici da confrontare, né quindi l'entità assoluta dell'economia sommersa.

Il calcolo dell'I.R.E. si pone l'obiettivo di calcolare la differenza tra la condizione, della realtà territoriale, per quanto concerne la ricchezza dichiarata rispetto al dato medio e la condizione rispetto alla media per quanto concerne il benessere effettivo (consumi).

Un valore nell'I.R.E. fortemente negativo (indice di alta propensione all'evasione) sarà quindi la risultanza di una posizione al di sotto della media relativamente alla ricchezza dichiarata e poi al di sopra della media per quanto concerne invece i consumi.

L'INDICE DI RISCHIO DI EVASIONE A LIVELLO PROVINCIALE. LA LOMBARDIA

Non essendo disponibili stime sul sommerso economico a livello provinciale, abbiamo elaborato un indice di «rischio di evasione» che si basa sulla quantificazione della discrepanza tra il livello di reddito dichiarato e quello di benessere che caratterizza i diversi territori. L'assunto alla base di questo modello è il seguente: se una provincia presenta un elevato livello di consumo (rispetto alla media delle province incluse nell'analisi) a fronte di un basso livello di reddito dichiarato, allora essa si caratterizza per una più elevata propensione ad evadere. Viceversa se, relativamente alle province considerate, una provincia ha un livello di reddito più elevato e consumi più bassi, allora presenta una più contenuta propensione ad evadere.

L'indice di rischio di evasione è stato ottenuto confrontando un indice di benessere ottenuto mediando otto indicatori con l'indice di reddito pro capite dichiarato. Entrambi sono stati standardizzati al fine di rimuovere l'effetto dell'unità di misura.

I risultati ottenuti hanno consentito di individuare tre gruppi di province. Il primo è quello delle province ad elevato rischio di evasione (Brescia, Sondrio, Como, Varese e Mantova), il secondo quello delle province a rischio di evasione intermedio (**Bergamo**, Cremona e Pavia), il terzo quello delle province a contenuto rischio di evasione (Milano, Monza-Brianza, Lecco e Lodi).

La provincia di Bergamo presenta livelli non molto elevati del rischio di evasione, anche in virtù della forte incidenza del valore aggiunto da attività manifatturiere, accompagnata dalla bassa percentuale di ricchezza (al confronto con le altre province lombarde) prodotta dal settore dei servizi e dall'agricoltura.

IL VALORE AGGIUNTO A LIVELLO PROVINCIALE. LA LOMBARDIA

Valore aggiunto per abitante per provincia, Anno 2017 (migliaia di euro correnti)

TERRITORIO	Agricoltura	Industria	Costruzioni	Commercio, pubblici esercizi, trasporti e telecomunicazioni	Servizi finanziari, immobiliari e professionali	Altri servizi	Totale
Varese	0,2	7,7	0,9	6,1	7,1	4,2	26,2
Como	0,3	6,7	1,2	5,6	7,5	4,4	25,7
Sondrio	0,7	5,2	1,6	6,4	6,9	5,5	26,2
Milano	0,1	7,3	1,5	15,6	17,8	6,4	48,7
Bergamo	0,3	9,5	1,8	5,6	7,9	4,2	29,3
Brescia	0,8	9,4	1,4	5,9	8,2	4,3	30,0
Pavia	0,6	5,0	1,0	4,3	6,5	4,7	22,1
Cremona	1,5	8,5	0,9	6,2	6,8	4,6	28,5
Mantova	1,8	8,9	1,0	5,1	7,4	4,2	28,4
Lecco	0,3	9,9	1,2	4,8	7,4	4,0	27,6
Lodi	0,9	5,7	1,0	5,2	7,2	3,9	23,8
Monza e della Brianza	0,1	7,5	1,2	6,7	7,9	4,0	27,4

L'INDICE DI RISCHIO DI EVASIONE A LIVELLO PROVINCIALE: GLI INDICATORI

Reddito pro capite dichiarato e indicatori di benessere. Province della Lombardia. Anno 2017.

Reddito dichiarato per abitante 2017	Indicatori di benessere e consumo									
	Immatricolazioni nuove auto per 1.000 abitanti 2017	Immatricolazioni nuove auto di grossa cilindrata per 1.000 abitanti 2017	Chili di rifiuti per abitante 2017	Euro depositati sui conti bancari per abitante (variazione 2016-2017)	Ordini all'anno nell'e-commerce per 1.000 abitanti 2016	Spesa pro capite per viaggi e turismo 2017	Spesa pro capite per spettacoli 2017	Spesa per beni durevoli per abitante 2017	NTN non residenziali* quotazione media al mq per abitante 2017	
Bergamo	15.882	30,5	1,7	443,5	+4,6%	428	557	45	1.100	12,5
Brescia	15.122	32,4	2,1	504,9	+7,7%	361	494	31	1.160	15,6
Como	15.933	36,9	1,8	472,7	-0,3%	486	1.075	21	1.217	15,7
Cremona	16.024	31,1	1,8	469,1	+7,1%	396	424	31	1.208	8,8
Lecco	17.865	31,6	1,7	467,0	+8,0%	364	766	12	1.170	12,1
Lodi	16.050	33,6	1,5	425,8	+0,1%	407	711	11	1.161	12,5
Mantova	15.081	29,1	1,7	507,0	+7,0%	328	480	28	1.163	6,8
Milano	20.391	33,5	1,9	461,5	+6,3%	556	797	107	1.357	37,7
Monza-Brianza	17.809	33,0	1,6	412,3	+6,8%	433	610	58	1.220	19,9
Pavia	16.015	32,4	1,3	505,6	+3,7%	396	534	23	1.233	11,8
Sondrio	14.506	27,9	1,6	463,6	+5,5%	636	827	16	1.108	12,6
Varese	16.100	34,9	1,5	466,4	+4,5%	436	1.166	22	1.244	12,7

Fonte: dati ISTAT, MEF, ACI, ISPRA, Sole24Ore, Agenzia delle entrate

L'INDICE DI RISCHIO DI EVASIONE A LIVELLO PROVINCIALE

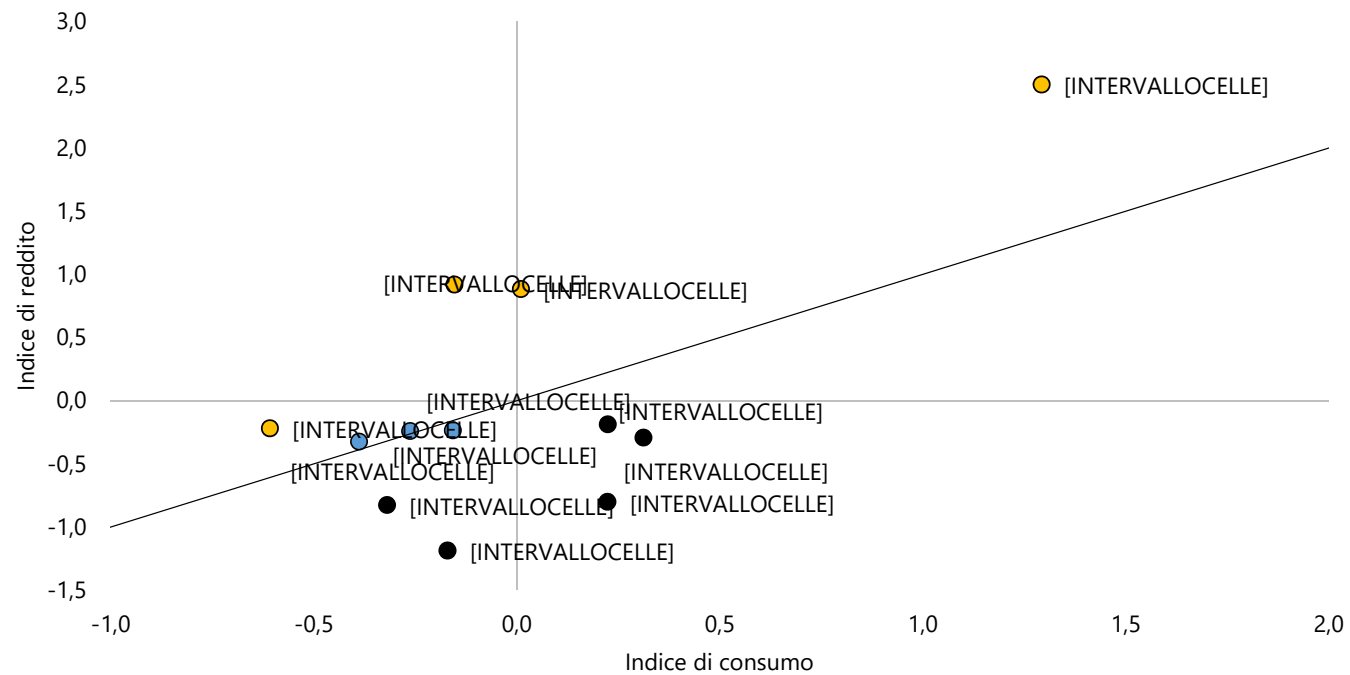
Indice di reddito, indice di benessere e rischio di evasione nelle province della Lombardia. Anno 2017.

	Indice di reddito	Indice di benessere	Indice di rischio di evasione
Bergamo	-0,32	-0,39	0,06
Brescia	-0,80	0,22	-1,02
Como	-0,29	0,31	-0,60
Cremona	-0,23	-0,16	-0,08
Lecco	0,92	-0,15	1,07
Lodi	-0,22	-0,61	0,39
Mantova	-0,83	-0,32	-0,51
Milano	2,50	1,29	1,21
Monza-Brianza	0,88	0,01	0,87
Pavia	-0,24	-0,26	0,02
Sondrio	-1,19	-0,17	-1,01
Varese	-0,19	0,22	-0,41

Fonte: dati ISTAT, MEF, ACI, ISPRA, Sole24Ore, Agenzia delle entrate

L'INDICE DI RISCHIO DI EVASIONE A LIVELLO PROVINCIALE

La relazione tra il livello di reddito dichiarato e l'indice di benessere/consumo nelle province lombarde: più la provincia si colloca in basso rispetto alla bisettrice, maggiore il rischio di evasione. Anno 2017.



Fonte: dati ISTAT, MEF, ACI, ISPRA, Sole24Ore, Agenzia delle entrate

IL RISCHIO DI EVASIONE A LIVELLO COMUNALE

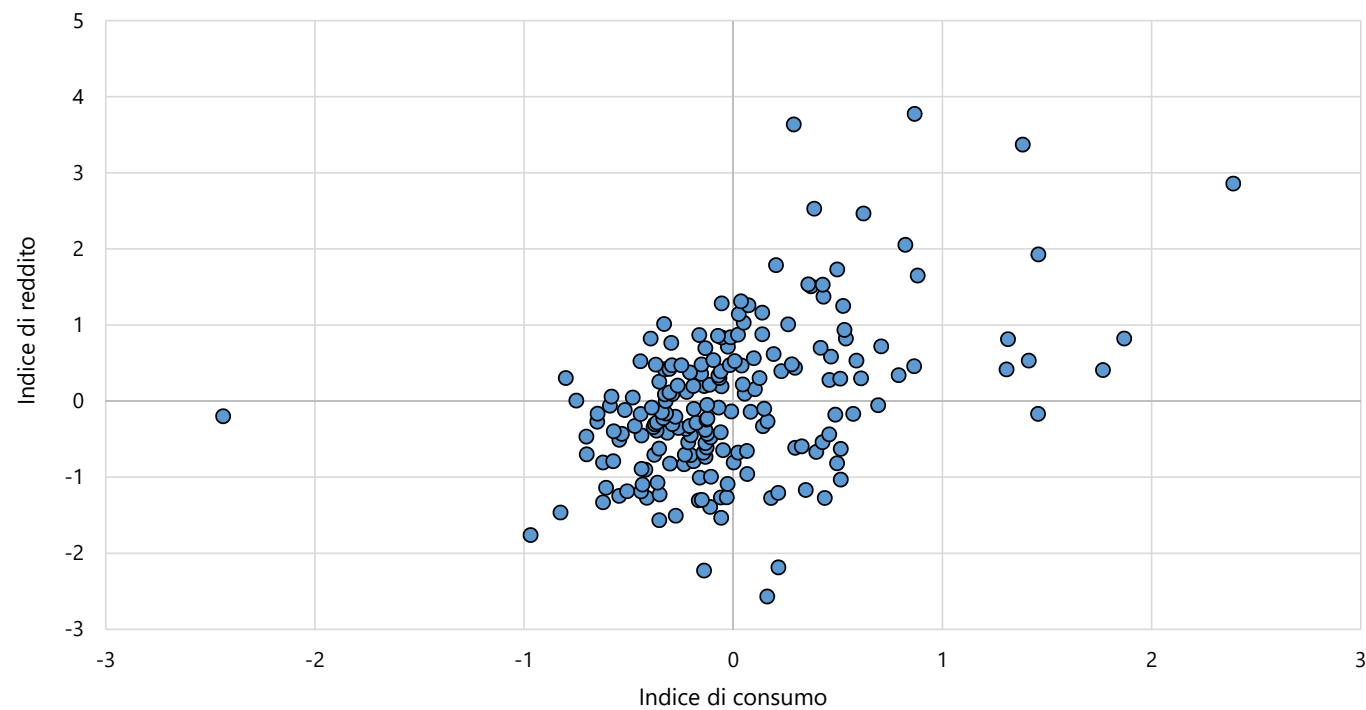
La stessa operazione è stata condotta sui 195 comuni lombardi che, in base alle rilevazioni anagrafiche condotte il primo gennaio 2019, risultavano avere popolazione superiore ai 10mila abitanti. Per costruire l'indice di benessere/consumo è stato utilizzato un insieme di indicatori più ridotto, in ragione della minore disponibilità di dati a livello comunale: tasso di immatricolazioni di autovetture, tasso di immatricolazioni di autovetture di grossa cilindrata, rifiuti per abitante, prezzo medio delle abitazioni al mq e variazione annuale dei depositi bancari. I comuni col più alto rischio di evasione si concentrano nelle province di Brescia, Mantova e Varese, quelli col più basso rischio appartengono tutti alla Città Metropolitana ad eccezione di Biassono, nella Provincia di Monza e della Brianza.

I comuni con il più alto rischio di evasione (2017)				I comuni con il più basso rischio di evasione (2017)			
Comune	Provincia	Abitanti	Indice di rischio	Comune	Provincia	Abitanti	Indice di rischio
Luino	Varese	14.306	-2,73	Arese	Milano	19.495	3,35
Baranzate	Milano	11.983	-2,40	Segrate	Milano	35.935	2,91
Arcisate	Varese	10.066	-2,09	Canegrate	Milano	12.679	2,24
Darfo Boario Terme	Brescia	15.691	-1,71	Cernusco sul Naviglio	Milano	34.604	2,14
Porto Mantovano	Mantova	16.578	-1,62	Milano	Milano	1.378.689	1,99
Cazzago San Martino	Brescia	10.961	-1,54	Peschiera Borromeo	Milano	23.504	1,84
Castel Goffredo	Mantova	12.733	-1,51	Cassina de' Pecchi	Milano	13.891	1,58
Malnate	Varese	16.730	-1,48	Legnano	Milano	60.481	1,34
Chiari	Brescia	19.094	-1,45	Cusano Milanino	Milano	18.827	1,34
Gavardo	Brescia	12.280	-1,42	Biassono	Monza-Brianza	12.250	1,27

Fonte: dati ISTAT, MEF, ACI, ISPRA, Sole24Ore, Agenzia delle entrate

IL RISCHIO DI EVASIONE A LIVELLO COMUNALE

La relazione tra il livello di reddito dichiarato e l'indice di benessere/consumo nei comuni lombardi con più di 10.000 abitanti. Anno 2017.



Fonte: dati ISTAT, MEF, ACI, ISPRA, immobiliare.it

LA PARTECIPAZIONE DEI COMUNI ALLA LOTTA ALL'EVASIONE

La normativa. A partire dal 2005, per il Decreto Legge 203/2005, ai comuni viene riconosciuta una quota pari al 30% delle maggiori somme relative a tributi statali riscosse a titolo definitivo sulla base di segnalazioni qualificate fornite dai comuni stessi. Nel 2010 l'incentivo è stato incrementato al 33% e esteso anche alle maggiori riscossioni di contributi. Nel 2011 è stato aumentato al 50% ed esteso alle somme corrisposte non a titolo definitivo. Infine, a partire dal 2011, la quota di partecipazione è stata portata al 100% (Decreto Legge 13 agosto 2011 n. 138, Decreto Legge 22 ottobre 2016 n. 193).

Gli strumenti.

- ✓ Segnalazioni qualificate dai comuni all'Agenzia delle Entrate o alla Guardia di Finanza riguardanti comportamenti immediatamente traducibili in avvisi di accertamento di maggiori imposte o presunzioni di evasione. Le attività di indagine e controllo sono regolate da procedure codificate e riguardano cinque ambiti: commercio/professioni, urbanistica/territorio, patrimonio immobiliare, residenze fittizie all'estero, beni indicativi di capacità contributiva.
- ✓ Accesso più ampio e sistematico da parte degli uffici comunali alle basi informative rilevanti ai fini fiscali.
- ✓ Adeguamento della macchina amministrativa al fine di dotarla degli strumenti tecnici e del know-how necessario per lo svolgimento delle indagini.

I vantaggi per i comuni.

- ✓ Il premio diretto dato dalla compartecipazione al 100% del riscosso.
- ✓ Incremento delle addizionali comunali all'IRPEF, che non rientrano nelle somme relative ai tributi statali.
- ✓ Riduzione degli accessi indebiti alle agevolazioni sulle prestazioni sociali (ad un ri-accertamento della situazione contributiva, segue infatti un aggiornamento dell'ISEE).
- ✓ Accesso alle basi informative dell'Agenzia dell'entrate che consentono di svolgere anche un'attività di recupero dei tributi locali.
- ✓ Per i comuni di Lazio, Basilicata, Toscana, Piemonte e Sardegna, l'estensione del premio diretto anche alle somme riscosse dell'IRAP e dell'Addizionale regionale.

LA PARTECIPAZIONE DEI COMUNI ALLA LOTTA ALL'EVASIONE: I RISULTATI

Gli esiti dell'attività di recupero dell'evasione fiscale per mezzo delle segnalazioni qualificate dei comuni nel periodo febbraio 2009-aprile 2019. Italia e regioni.

	Valori assoluti in euro			Tassi		
	Segnalazioni	Accertamenti	Riscossioni	Segnalazioni per 1.000 abitanti	Accertamenti pro capite in euro	Riscossioni pro capite in euro
Piemonte	6.510	35.436.195,88	8.049.754,72	1,5	8,13	1,85
Valle d'Aosta	37	34.949,00	16.291,28	0,3	0,28	0,13
Liguria	5.922	32.007.890,50	8.616.033,93	3,8	20,64	5,56
Lombardia	17.794	109.020.285,43	38.785.381,98	1,8	10,84	3,86
Trentino-Alto Adige	7	0	0	0,0	0,00	0,00
Veneto	4.879	12.586.752,04	4.931.489,85	1,0	2,57	1,01
Friuli-Venezia Giulia	1.063	3.332.828,00	1.196.450,51	0,9	2,74	0,98
Emilia-Romagna	34.629	108.095.830,18	42.727.071,98	7,8	24,24	9,58
Toscana	9.294	23.999.383,00	7.906.063,85	2,5	6,43	2,12
Marche	2.028	19.169.426,81	2.668.011,29	1,3	12,57	1,75
Umbria	850	838.070,00	524.940,18	1,0	0,95	0,60
Lazio	6.170	1.977.692,00	1.326.885,36	1,0	0,34	0,23
Abruzzo	608	905.964,00	853.517,22	0,5	0,69	0,65
Molise	113	41.872,00	3.650,00	0,4	0,14	0,01
Campania	1.116	5.014.484,00	381.506,90	0,2	0,86	0,07
Puglia	744	124.656,00	25.147,61	0,2	0,03	0,01
Basilicata	1	0	0	0,0	0,00	0,00
Calabria	7.222	9.545.197,99	2.262.075,21	3,7	4,90	1,16
Sicilia	7.590	11.749.745,00	1.373.870,55	1,5	2,35	0,27
Sardegna	1.100	2.718.651,68	1.573.333,60	0,7	1,66	0,96
<i>Italia</i>	<i>107.677</i>	<i>376.599.873,51</i>	<i>123.221.476,02</i>	<i>1,8</i>	<i>6,24</i>	<i>2,04</i>

Fonte: dati MEF

LA PARTECIPAZIONE DEI COMUNI ALLA LOTTA ALL'EVASIONE: I RISULTATI IN LOMBARDIA

- ✓ Pur essendo una delle regioni che più è riuscita a beneficiare di queste opportunità per il recupero del sommerso (quarta in termini di accertamenti per abitante, terza in termini di riscossioni) anche in Lombardia sono state incassate cifre esigue dalle segnalazioni qualificate dei comuni. In dieci anni (da febbraio 2009 ad aprile 2019) sono state accertate somme evase per 109 milioni, ovvero 10,84 euro per abitante.
- ✓ Gli esiti dell'attività di controllo sono ancora più deludenti se si considera che di questo ammontare, solo 38,8 milioni sono stati effettivamente riscossi (il 35,6%). La scarsa velocità di riscossione potrebbe aver rappresentato un disincentivo per i comuni, i quali nell'ultimo quadriennio hanno mostrato un progressivo disimpegno dalla cooperazione con gli organi di vigilanza. Sulla base dei dati del Ministero dell'Interno, risulta che i contributi riconosciuti ai comuni si stiano riducendo progressivamente, passando da 6,4 milioni nell'esercizio 2015 a 3,3 nell'esercizio 2018 (periodo nel quale i comuni beneficiari si sono ridotti da 142 a 98). Bergamo costituisce un esempio virtuoso. Negli ultimi dieci anni (2009-2019), relativamente agli accertamenti (effettuati in collaborazione con l'Agenzia delle Entrate), il nostro Comune si colloca al 4° posto fra i capoluoghi italiani con i valori più alti: 4,8 milioni di euro accertati. Davanti solo Milano (10,9 milioni), Genova (6,9 milioni) e Torino (5,9 milioni). L'ultimo biennio, vale a dire il 2018-2019, registra 309 mila euro circa, un valore nella media. Nel 2018, nella lotta all'evasione si è distinto anche Lovere, che ha ricevuto un "premio" da 230 mila euro, mentre supera di poco gli 800mila euro l'importo complessivo delle somme assegnate ai Comuni della Bergamasca che hanno collaborato con l'Agenzia.

LA CAPACITA' DI RISCOSSIONE DEI TRIBUTI LOCALI

- ✓ I comuni italiani, oltre alla mancata emersione e ai mancati versamenti di una quota dell'addizionale IRPEF, per i quali tuttavia le possibilità di azione dell'amministrazione comunale sono limitate, soffrono anche le difficoltà di riscossione dei tributi propri (TARI, TASI e IMU, in particolare), oltre che delle ammende amministrative. Spesso le mancate riscossioni non vengono assimilate, concettualmente, al fenomeno dell'evasione ma – come puntualizzato dal MEF e dal Viminale – esse contribuiscono ad accrescere il tax gap: da definizione, non essendo determinate da sotto-dichiarazione, esse sono riconducibili al collection gap e possono sia avere un'origine non intenzionale (errori, non conoscenza delle norme, crisi oggettive di liquidità) sia intenzionale (non compliance derivante da una valutazione dei benefici associati al risparmio atteso e ai costi associati alla penale attesa).
- ✓ Il problema ha assunto dimensioni più gravi in seguito all'evoluzione dell'ordinamento degli enti locali, in particolare dopo la parziale e tortuosa applicazione del federalismo fiscale e municipale che ha ridotto i trasferimenti centrali e ampliato i margini di autonomia tributaria dei comuni, ulteriormente cresciuti dopo il recente sblocco delle aliquote (esercizio 2019). La capacità di riscossione dei tributi propri è sempre più importante per le amministrazioni locali.

LA CAPACITA' DI RISCOSSIONE DEI TRIBUTI LOCALI

- ✓ Le stime del MEF, come si è visto, confermano che il fenomeno dell'evasione tributaria pesa in modo considerevole sulle casse comunali. L'evasione dell'IMU (che comprende sia la mancata riscossione di somme accertate sia il mancato accertamento legato all'evasione in senso stretto) ammontava a livello nazionale a quasi 4,9 miliardi nel 2017, il 25,8% del gettito potenziale. Nello stesso anno si stima siano stati evasi 247 milioni di euro dovuti per la TASI, con una propensione al gap del 26,5%. Pur non essendo disponibili delle stime sul relativo tax gap, anche altre imposte comunali sono soggette al rischio di evasione e di mancato versamento (tassa sui rifiuti, imposta di soggiorno, imposta sulle pubbliche affissioni, tassa sull'occupazione di spazi e aree pubbliche, ...), così come le sanzioni amministrative.
- ✓ La velocità di riscossione è un indicatore della capacità dell'ente di tradurre i propri accertamenti in riscossioni, limitando la formazione di residui attivi, con i possibili effetti (1) di reperire le risorse necessarie per garantire un'offerta congrua di servizi ai cittadini nel rispetto degli equilibri di bilancio, (2) di facilitare la programmazione, (3) di garantire un trattamento equo ai cittadini, (4) di contenere le aliquote. Essa è anche un indicatore di compliance dei contribuenti, pur non essendo una misura del tax gap, in quanto non tiene conto delle riscossioni «tardive» che avvengono negli esercizi successivi e dell'evasione di tributi locali che non figura negli accertamenti. Questa può avere origine, ad esempio, da residenze fittizie all'estero che esonerano il dimorante dal pagamento della TARI, dell'IMU e della TASI o dalla sotto-fatturazione degli esercizi ricettivi che determina un mancato accertamento dell'imposta di soggiorno.

LA CAPACITA' DI RISCOSSIONE DEI TRIBUTI LOCALI

- ✓ Delle principali imposte comunali che sono potenziali oggetto di mancata riscossione, la tassa sui rifiuti è quella che genera l'ammancio più consistente nelle casse comunali. La velocità di riscossione nel 2018 si attesta al 62% a livello nazionale e al 73,3% a livello Lombardia, regione che presenta un indice più basso del Piemonte, della Liguria, del Veneto, dell'Emilia-Romagna e della Toscana. La velocità di riscossione di questo tributo è inversamente proporzionale, in media, alla dimensione del comune. Nelle municipalità della regione fino a 3.000 abitanti supera l'80%, mentre si riduce fino al 64,6% in quelle con più di 50.000 abitanti.
- ✓ La velocità di riscossione delle imposte sui fabbricati e i terreni edificabili (IMU e TASI) raggiunge valori più elevati e in Lombardia è del 91%. Ai due poli si trovano la Valle d'Aosta (95,3%) e la Calabria (70,6%).
- ✓ Anche se non costituiscono un'imposta, le sanzioni amministrative (a imprese e famiglie) sono un'altra posta di bilancio potenziale oggetto di evasione che i comuni fanno fatica a riscuotere. Nel 2018 le riscossioni hanno raggiunto il 42,8% degli accertamenti dell'esercizio di competenza in Italia e il 49,5% in Lombardia. Le situazioni più critiche riguardano i comuni della Campania (23%), della Sicilia (26,5%) e del Lazio (30,7%). A livello provinciale, Sondrio e Cremona sono le uniche aree con una velocità di riscossione superiore al 60%. Pavia – con il 41,5% – e Monza – con il 44,5% – hanno le percentuali più basse.
- ✓ Mediamente, i comuni della bergamasca fanno registrare prestazioni soddisfacenti.

LA CAPACITA' DI RISCOSSIONE DEI TRIBUTI LOCALI

Velocità di riscossione dei principali tributi comunali e delle sanzioni amministrative (entrate/accertamenti di competenza).
Italia, Lombardia e province lombarde. Anno 2018.

	Tassa sui rifiuti	Imu e Tasi	Proventi derivanti dall'attività di controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti
Bergamo	80,2%	91,4%	52,3%
Brescia	79,7%	88,8%	51,2%
Como	80,5%	93,8%	55,3%
Cremona	81,7%	92,0%	63,6%
Lecco	82,4%	90,5%	50,8%
Lodi	79,7%	90,8%	49,0%
Mantova	75,0%	89,4%	52,0%
Milano	65,6%	90,9%	49,0%
Monza e della Brianza	78,1%	90,1%	44,5%
Pavia	75,6%	92,8%	41,5%
Sondrio	87,1%	93,7%	69,9%
Varese	74,6%	92,6%	49,4%
<i>Lombardia</i>	<i>73,3%</i>	<i>91,0%</i>	<i>49,5%</i>
<i>Italia</i>	<i>62,0%</i>	<i>87,6%</i>	<i>42,8%</i>

Fonte: Elaborazione IRES Lucia Morosini su bilanci comunali

LA CAPACITA' DI RISCOSSIONE DEI TRIBUTI LOCALI

Velocità di riscossione dei principali tributi comunali e delle sanzioni amministrative (entrate/accertamenti di competenza).
Italia, Lombardia e fasce di ampiezza demografica dei comuni della Lombardia. Anno 2018.

	Tassa sui rifiuti	Imu e Tasi	Proventi derivanti dall'attività di controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti
Fino a 1.000 Abitanti	82,0%	92,1%	50,5%
1.001 - 3.000 Abitanti	81,7%	91,5%	50,4%
3.001 - 5.000 Abitanti	79,6%	92,1%	51,1%
5.001 - 10.000 Abitanti	79,6%	90,6%	60,0%
10.001 - 20.000 Abitanti	76,7%	89,5%	48,4%
20.001 - 50.000 Abitanti	79,5%	91,0%	48,7%
Oltre 50.000 Abitanti	64,6%	91,2%	48,5%
<i>Lombardia</i>	73,3%	91,0%	49,5%
<i>Italia</i>	62,0%	87,6%	42,8%

Fonte: Elaborazione IRES Lucia Morosini su bilanci comunali

Perché intensificare la lotta all'evasione nella provincia di Bergamo.

- Da alcuni anni la Lombardia attraversa una fase di moderata espansione economica, se confrontata con altre aree del Paese con un tessuto produttivo più fragile nelle quali l'eredità della crisi è stata una più lunga e profonda stagnazione. Tra il 2012 e il 2018, il PIL misurato a prezzi costanti è cresciuto del 5,3% (in Italia e nel Centro-Nord soltanto del 3,5% e del 4,3%, rispettivamente), superando i livelli del 2007-2008. Bisogna tuttavia osservare che nel 2018, ultimo anno per il quale sono disponibili stime a consuntivo, il livello di ricchezza pro capite era ancora inferiore del 2,1% rispetto al 2008, evidenziando che la nostra regione non aveva ancora superato il solco prodotto dalla Grande Recessione. Nello stesso periodo, il reddito disponibile delle famiglie consumatrici in valori pro capite si è ridotto del 7,4%, principalmente per effetto della mancata ripresa del potere d'acquisto dei lavoratori dipendenti, mentre è aumentata lievemente la spesa pro capite per consumi finali sul territorio (+1,6%).
- Come abbiamo argomentato in due precedenti indagini, la provincia di Bergamo è un'area dalle elevate *performance* nel contesto italiano. Grazie alla presenza di un tessuto produttivo vivace ben saldato alla parte più dinamica del Paese, il Sistema Bergamo, che ha tra i suoi principali punti di forza la presenza di una manifattura avanzata, negli ultimi anni ha prodotto innovazione e crescita e ha consentito alla maggior parte della popolazione bergamasca, superata la fase acuta della Grande Recessione, di trovare una protezione economica nel mercato del lavoro e nel sistema pensionistico.
- A questo proposito, i dati MEF sulle dichiarazioni fiscali evidenziano una dinamica positiva del reddito nominale, cresciuto in valore medio del 10,1% tra il 2012 e il 2018, anno in cui ha raggiunto i 23.641 euro. E poiché nello stesso periodo il costo della vita, così come misurato dal FOI della Provincia di Bergamo (indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati) è aumentato del 3,1%, alla crescita nominale del reddito si è accompagnata anche quella reale del potere d'acquisto.
- Come nelle altre aree del Paese, anche in questo territorio, tuttavia, il potere d'acquisto dei lavoratori dipendenti, che costituiscono il 56,9% dei contribuenti, non progredisce alla stessa velocità di quello dei pensionati e dei lavoratori autonomi. Si consideri che, adottando la *baseline* del 2012, il reddito medio da lavoro dipendente, pari a 23.146 euro, è aumentato del 4,9%, quello dei pensionati del 14,4% e quello degli autonomi del 20,4%.

Perché intensificare la lotta all'evasione nella provincia di Bergamo/1.

Gli eventi recenti gettano un'ombra di incertezza sulle prospettive di sviluppo di questo territorio, dove persistono alcune rilevanti fragilità: si pensi ai divari di sviluppo territoriale, al basso livello di capitale umano, alla non soddisfacente inclusione delle donne nel mercato del lavoro, se confrontata con gli standard europei, alla debolezza dei legami tra imprese e sistema formativo che, come suggerisce l'esperienza tedesca, sono molto importanti per un'area a vocazione manifatturiera.

Inoltre, l'emergenza COVID-19 ha acuito alcuni problemi che nel 2019 hanno caratterizzato l'andamento del settore manifatturiero, fortemente colpito dalle chiusure e dallo shock del commercio internazionale. Lo scorso anno, infatti, l'industria bergamasca ha mostrato una variazione della produzione inferiore a quella lombarda (+0,2% il dato medio annuo regionale), fenomeno da porre in relazione soprattutto con il calo degli investimenti internazionali, che ha penalizzato alcune specializzazioni e in particolare i macchinari. L'indice della produzione industriale provinciale, calcolato ponendo pari a 100 il livello medio del 2010, è migliorato leggermente nel quarto trimestre del 2019, crescendo fino a quota 106,9; un valore e un andamento che tuttavia sembrano delineare una stabilizzazione dei livelli produttivi e non tanto una ripresa vera e propria dell'industria. Secondo la nota congiunturale relativa al IV trimestre 2019 pubblicata dalla Camera di Commercio di Bergamo (18 marzo 2020), le difficoltà della meccanica costituiscono sicuramente una delle cause del momento non felice (l'anno 2019) dell'industria bergamasca; al contrario, tra i settori più rilevanti che hanno contribuito positivamente si segnalano gli alimentari, la chimica e la gomma-plastica.

In generale, il numero di addetti dell'industria risulta in lieve calo negli ultimi tre mesi del 2019 (-0,1% il saldo tra inizio e fine trimestre): è il segno che il trend di crescita occupazionale in corso dal 2015 si è arrestato nella seconda parte del 2019.

- ✓ Relativamente al contrasto all'evasione la forbice tra prescrizioni normative e processo di attuazione è ancora ampia, anche per quanto riguarda la partecipazione dei comuni.
- ✓ Le caratteristiche del contrasto all'evasione fiscale in Italia lasciano ritenere che si privilegi soprattutto l'obiettivo del «far cassa».
- ✓ Il Sindacato può contribuire a migliorare l'azione di contrasto all'evasione. Sono necessari un maggiore coinvolgimento della società civile (azioni per il consolidamento del senso civico, coinvolgimento della scuola...), ma anche l'innalzamento dei livelli di trasparenza e di semplificazione nella leva fiscale, una maggiore efficacia del contrasto e dell'azione di prevenzione dei fenomeni di corruzione, il miglioramento dei servizi pubblici (rifiuti, trasporti...).
- ✓ Il recente Protocollo d'intesa (febbraio 2018), siglato da Agenzia delle Entrate, Guardia di Finanza, Anci e Ifel, ancora non ha ottenuto risultati soddisfacenti. Occorre che la strumentazione prevista dal Protocollo (rete dei partner, facilitazioni nell'uso delle tecnologie, formazione..) venga attivata pienamente e diffusamente nel territorio italiano.
- ✓ È piuttosto evidente che laddove la collaborazione tra Agenzia delle Entrate, comuni e altri enti (come le regioni, le province, l'Ance e l'Ifel) è stata maggiore, gli enti locali hanno aderito di più a questa attività, mentre sono stati meno attivi laddove la cooperazione è stata più debole.
- ✓ Al di là degli importi recuperati, dal punto di vista istituzionale e sociale è importante sottolineare l'effetto "apprendimento" fatto registrare dalle amministrazioni che hanno partecipato all'attività per un numero elevato di anni. Inoltre, i dati dimostrano l'azione dell'effetto "deterrenza", dato da un più elevato incremento dei redditi dichiarati dai contribuenti nei comuni che hanno preso parte a questa attività rispetto agli altri.

CONCLUSIONI