

Politiche di contrasto all'evasione: la partecipazione dei Comuni all'accertamento dei tributi erariali

Andrea Angeli*

La partecipazione dei Comuni ai tributi erariali, principi¹

Fra le più recenti novità introdotte dall'amministrazione finanziaria statale come strumento di contrasto all'evasione rientra la collaborazione con i Comuni istituita nel 2005. La disposizione dell'art. 1 del decreto-legge 30 settembre 2005 n. 203 «per potenziare l'azione di contrasto all'evasione fiscale» ha riconosciuto ai Comuni che collaborano alla scoperta di nuovi evasori una quota delle maggiori somme accertate e riscosse pari al 30%. Si tratta di un incentivo economico importante in quanto nel campo dei tributi erariali le basi imponibili e le somme accertate sono di gran lunga superiori a quelle dei tributi locali. Oltre a questo vantaggio diretto, gli studiosi hanno individuato altri fattori indiretti che possono contribuire ad incoraggiare gli enti locali ad impegnarsi in questa attività, come l'incremento delle entrate da addizionale Irpef e l'individuazione di cittadini che hanno goduto indebitamente dei servizi offerti dai Comuni. Nel corso degli anni, per potenziare la collaborazione con gli enti locali, il legislatore ha progressivamente innalzato la quota delle maggiori entrate riscosse assegnata ai Comuni: nel 2010, infatti, è stata elevata al 33% e la partecipazione è stata estesa anche all'accertamento contributivo; nel 2011, poi, vi è stato un doppio intervento legislativo che ha dapprima fissato al 50% la quota premiale riconosciuta "a regime" e successivamente, per il triennio 2012-2014, al 100 (tale incentivo è stato confermato anche per il triennio 2014-2017).

Nel complesso, nel periodo 2009/2015, sono 980 (il 12% sul totale di 8020 amministrazioni italiane) i Comuni che hanno collaborato alla politica di recupero dei gettiti erariali, inviando segnalazioni almeno una volta in tutto il periodo. Il tasso di partecipazione degli enti è stato particolarmente modesto nella fase di avvio - da 90 a 300 Comuni tra il 2009 e il 2011, pari a meno del 4% dei Comuni. Nel 2012 sono 600, oltre il 7% degli enti, i Comuni che partecipano a questa strategia di recupero, inviando segnalazioni all'Agenzia delle Entrate e alla Guardia di Finanza. Negli anni successivi i Comuni attivi si riducono a progressivamente fino a 314 nel 2015. Il 2012 è, infatti, l'anno in cui è stato introdotto l'incentivo e gli enti hanno dimostrato di credere in questa opportunità. Già dall'anno successivo sono evidenti i segnali della disillusione crescente verso questa presunta possibilità di recupero di risorse. Tale diminuito interesse potrebbe essere da attribuirsi sia alla scarsa efficacia della politica in termini di rientri, che all'elevato sforzo richiesto alle amministrazioni in una fase di criticità delle pubbliche amministrazioni - sul piano delle risorse finanziarie da investire nell'operazioni e/o delle risorse umane- nonché alle difficoltà della pesante crisi economica.

Nell'intero periodo, delle quasi 80mila segnalazioni inviate dai Comuni, una ogni cinque ha avuto un seguito nell'accertamento, con un importo recuperato complessivo di 99 milioni di euro.

¹ Base dati di Agenzia delle Entrate. Non si considerano segnalazioni diverse dalle fonti qui indicate, quindi il dato non è esaustivo, seppure trascura una minima parte dell'attività di recupero messa in atto dagli enti.

Trimestrale di informazione per cittadini e imprese
Anno XIII - Numero 1/2018 - ISSN 2465-0188

Numero 1/2018

1

NUMERO DEI COMUNI ATTIVI, DELLE SEGNALAZIONI INVIATE, DEGLI ACCERTAMENTI EFFETTUATI E DEL RISCOSSO GENERATO. 2009-2015

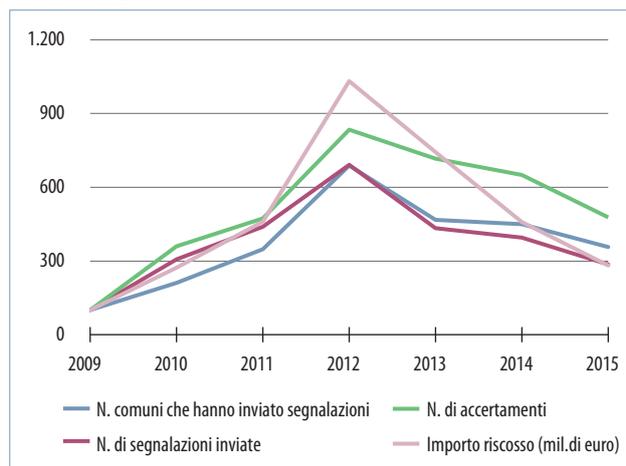
ITALIA	VALORI ASSOLUTI ¹							TOTALE
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
N. Comuni che hanno inviato segnalazioni	88	186	306	606	411	395	314	980
N. di segnalazioni inviate	2.992	9.189	13.160	20.693	12.957	11.802	8.551	79.344
N. di accertamenti	428	1.539	2.027	3.572	3.063	2.779	2.045	15.453
Importo riscosso ml euro	3,0	8,1	13,6	30,6	22,0	13,6	8,3	99,2

* L'accertamento e la riscossione vengono registrati nell'anno di attuazione, ma possono far riferimento a segnalazioni avvenute in anni precedenti

Fonte: elaborazioni su dati Agenzia delle entrate

ITALIA: COMUNI ATTIVI, SEGNALAZIONI INVIATE, ACCERTAMENTI EFFETTUATI E RISCOSSO GENERATO

Numeri Indice 2009 = 100



Fonte: elaborazioni su dati Agenzia delle entrate

Al di là dell'aver sperimentato l'attività di segnalazione almeno una volta, non è affatto scontato che questa attività sia stata ripetuta nel tempo e sia entrata nell'attività ordinaria dell'amministrazione. Al contrario, il numero dei Comuni che ha sistematicamente dato luogo ad attività di segnalazione per ognuno dei 7 anni è limitato a 24 Comuni (il 2,4% del totale), mentre è prevalente il numero di quanti hanno partecipato per un solo anno, per non ripetere l'attività nel tempo (432 dei 980 Comuni che hanno partecipato almeno una volta). Il 77,6% ha partecipato per n numero di anni inferiore o uguale a tre. La più alta frequenza media di partecipazione è riscontrabile in Emilia Romagna, Lombardia, Toscana e Veneto. Come vedremo tra breve, la partecipazione all'attività di segnalazione è molto concentrata territorialmente (più frequente nelle regioni del centro nord) e per dimensione del comune (più frequente nei grandi Comuni). Soprattutto per i piccoli Comuni l'attività di segnalazione può rivelarsi troppo impegnativa, poco profittevole o politicamente meno sostenibile, e può dunque essere applicata per un solo anno, a cui seguono fasi di inattività.



I Comuni attivi nelle segnalazioni qualificate per regione

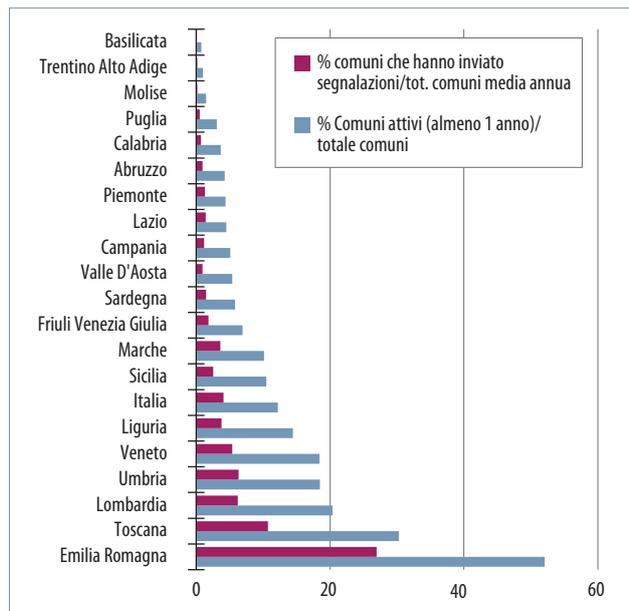
La partecipazione degli enti all'attività di segnalazione è molto differenziata per area geografica: l'impegno è maggiore nelle aree del nord est, mentre è quasi completamente assente nel sud del Paese. Il 15% dei Comuni del nord (707 dei 980 totali) e il 20% del nord est hanno svolto l'attività di segnalazione almeno una volta nel periodo, contro il 5% del mezzogiorno e meno del 4% delle regioni del sud (escluso le isole). Le 130 amministrazioni che hanno inviato segnalazioni tra le regioni del sud rappresentano, dunque, solo il 5% dell'insieme dei Comuni dell'area e, nell'anno di massima attività, il 2012, sono state attive solo 51 amministrazioni locali, il 2% del totale dei Comuni del mezzogiorno.

L'Emilia Romagna, seguita dalla Toscana è di gran lunga la regione con la maggiore attivazione da parte dei Comuni. Il 52% delle amministrazioni (179 Comuni) ha partecipato all'attività di segnalazione almeno 1 volta nei 7 anni, contro il 30% dei Comuni toscani (85 Comuni). Sempre in Emilia, inoltre molti Comuni hanno ripetuto più volte l'esperienza, per un numero di anni medi pari a 3,6 anni, contro i 2,5 della Toscana. Seguono Lombardia e Veneto. Nel 2015, ultimo anno del periodo considerato, la partecipazione degli enti è calata quasi alla metà (71, uno ogni 5 enti, in Emilia e 27, uno ogni 10, in Toscana). Va però registrato che in alcune regioni (Sicilia, Puglia, Calabria) l'attività ha avuto un inizio molto lento ed i migliori risultati sono venuti negli ultimi anni (2014 e 2015) quando invece nel resto d'Italia la partecipazione a questa attività ha cominciato a calare.

Basilicata, Trentino, Molise, Puglia, sono le aree geografiche dove la partecipazione degli enti all'attività di segnalazione è quasi nulla.

PARTECIPAZIONE DEI COMUNI ALL'ATTIVITÀ DI ACCERTAMENTO

Ordinamento per regione



Fonte: elaborazioni su dati Agenzia delle entrate

L'attività dei Comuni al crescere della classe demografica

La scarsa partecipazione delle amministrazioni locali all'attività di segnalazione è dovuta soprattutto ai Comuni di piccole e piccolissime dimensioni. Infatti dei 1967 Comuni con meno di 1.000 abitanti, solo 13 hanno inviato signala-

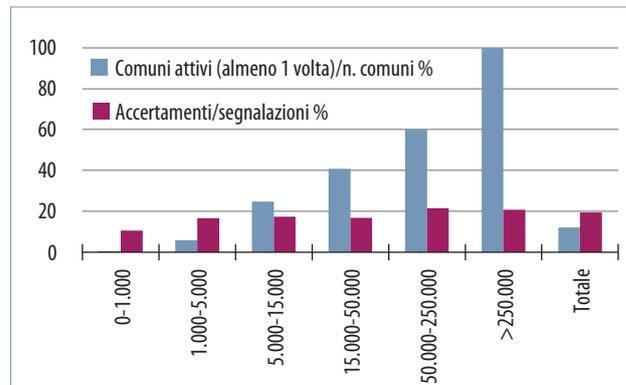
zioni qualificate nell'intero periodo (0,7%) e questi appartengono a 7 regioni, il che significa che nelle restanti 13 nessun comune di queste dimensioni demografiche ha inviato segnalazioni. Questa evidenza può essere riconducibile a diversi fattori, quali, la maggiore vicinanza tra amministrazione e cittadino che può spingere a non segnalare i casi di mancato adempimento, oppure lo spopolamento di queste aree e la scarsità di attività economiche. Dei Comuni tra 1.000 e 5.000 abitanti solo 216 hanno partecipato a questa attività (il 5,9%) e di questi il 73% (cioè 157 Comuni) appartengono a sole tre regioni (Lombardia, Emilia Romagna, Veneto). Al crescere della dimensione demografica delle amministrazioni locali la partecipazione aumenta significativamente: infatti nei Comuni con popolazione compresa tra 5.000 e 15.000 abitanti sono 414 (il 24,8%) gli enti locali che hanno inviato segnalazioni nel periodo e nei Comuni tra 15.000 e 50.000 sono 246 (40,8%). È tra i Comuni di medie e grandi dimensioni che questa attività è molto più diffusa: delle 132 amministrazioni comunali con popolazione compresa tra 50.000 e 250.000 ben 79 (il 59,8%) ha partecipato all'accertamento dei tributi erariali; i 12 enti locali con più di 250.000 abitanti hanno tutti inviato segnalazioni qualificate nel periodo dal 2009 al 2015. In definitiva, se la partecipazione dei piccolissimi è quasi assente ovunque, e la partecipazione dei grandi presente in tutto il territorio, nelle fasce intermedie la differenza di partecipazione tra aree del paese cresce all'aumentare della dimensione dei Comuni, fino a raggiungere vari punti percentuali a sfavore delle regioni meridionali (in particolare a causa dello scarsi impegno dei Comuni maggiori di Calabria, Campania, Lazio e Puglia).

Naturalmente nei Comuni più grandi è contemporaneamente maggiore il numero delle segnalazioni per ente, così come l'attività di accertamento e le risorse riscosse.

Il numero di accertamenti per segnalazione è uno ogni 10 per i piccolissimi Comuni, uno ogni 6/7 per la fascia intermedia e, il doppio, uno ogni 5 per i Comuni sopra i 50mila abitanti.

Nei capoluoghi nell'intero periodo gli importi recuperati sono stati pari a oltre 2,2 milioni di euro medi per comune, contro i 500 mila euro della classe inferiore 50mila-250mila.

PERCENTUALI DEI COMUNI CHE HANNO INVIATO SEGNALAZIONI E DEGLI ACCERTAMENTI PER SEGNALAZIONE PER CLASSE DEMOGRAFICA



Fonte: elaborazioni su dati Agenzia delle entrate