

Stima dell'economia sommersa e del rischio di evasione fiscale in Piemonte

SINTESI

a cura dell'Ires Lucia Morosini

Erika Laino, Valentina La Porta, Francesco Montemurro

Materiali per il Convegno promosso da CGIL – CISL – UIL Piemonte

**“CONTRO L’EVASIONE FISCALE
PER LO SVILUPPO DEI PATTI ANTIEVASIONE”**

Giovedì 9 marzo 2017 - ore 9,30
Hotel HOLIDAY INN
Piazza Massaua 21 - Torino

- marzo 2017 -

INDICE

Introduzione.....	2	
Le stime dell'economia sommersa.....	4	
Metodologia:.....	4	
Il sommerso economico stimato dall'ISTAT.....	5	
Evasione tributaria e contributiva.....	10	
Entità dell'evasione a livello regionale e stima dell'indice di rischio di evasione	13	
Sommerso	ISTAT,	Piemonte.
.....	13	
L'indicatore di rischio di evasione a livello sub-regionale.....	15	
L'indicatore di rischio di evasione a livello provinciale.....	16	
L'indicatore di rischio di evasione nei Comuni Capoluogo di Provincia.....	19	
L'indicatore di benessere a livello comunale.....	21	
Analisi dei bilanci dei comuni piemontesi.....	26	
Conclusioni.....	34	
Bibliografia.....	37	

Associazione Ires (Istituto ricerca economico sociale) Lucia Morosini, ente strumentale della CGIL Piemonte,
Via Pedrotti, 5, Torino.

Introduzione

Questo studio è orientato a stimare a livello locale il rischio di evasione fiscale allo scopo di far accrescere la consapevolezza degli attori protagonisti (amministratori locali, sindacati, autonomie funzionali, associazioni, imprese e associazioni d'impresa) del potenziale bacino di risorse dal quale potrebbero attingere nel caso riuscissero a recuperare almeno parte delle somme evase.

Con l'introduzione del Federalismo municipale e in particolare a partire dall'approvazione del decreto legge n. 138 del 2011, molte amministrazioni comunali hanno intrapreso la strada della lotta all'evasione fiscale, anche sottoscrivendo "Patti anti-evasione" in collaborazione con il Sindacato e altre forze sociali. Ciò è accaduto in quanto il d.l. n. 138/2011 ha riconosciuto ai comuni una quota pari al 100% delle maggiori somme relative a tributi statali riscosse a titolo definitivo nonché delle sanzioni civili applicate sui maggiori contributi riscossi a titolo definitivo. Tale agevolazione è stata confermata fino al 2019.

Si tratta di un'opportunità importante per i Comuni, che potrà consentire il recupero di preziose risorse da utilizzare per lo sviluppo dei servizi e per il mantenimento degli equilibri finanziari. In base agli ultimi dati disponibili nel 2015 solo 559 comuni (il 7% del totale) hanno collaborato attivamente con lo Stato nel contrasto all'evasione, con il recupero di 17,1 milioni di euro.

Il Patto antievasione fiscale rappresenta sicuramente uno degli strumenti che i Comuni possono utilizzare per ottenere risorse economiche da poter poi destinare al miglioramento delle politiche sociali, che sono al centro degli accordi di negoziazione. Negli ultimi anni i Sindacati hanno potuto notare in alcuni casi le difficoltà dei Comuni nel mantenere l'offerta dei servizi sociali sui livelli adeguati, per cui reperire nuove risorse attraverso l'utilizzo di questo strumento potrebbe compensare sicuramente, almeno in parte, il taglio dei trasferimenti statali.

Il tema relativo all'evasione fiscale ha assunto nel corso degli ultimi anni un ruolo sempre più importante all'interno delle tematiche trattate a livello politico e sulla carta stampata. Nell'ambito dei sistemi economici sempre più complessi e caratterizzati dalla presenza di norme atte a regolare il meccanismo delle transazioni tra individui, si assiste al tentativo di una quota significativa di soggetti di sfuggire a tali norme facendo ricorso ad un contesto economico "sommerso" all'interno del quale non è necessario dover sottostare agli oneri imposti per legge. Il contrasto di tali azioni deve però essere deciso e costante in quanto i costi sociali di tale fenomeno risultano essere molto forti e soprattutto finiscono con l'interessare molteplici soggetti.

Come sottolineato dalla letteratura [Galbiati e Zanardi 2001, Lucifora 2003, Monticelli 2005, CNEL 2009, Giovannini et al. 2011], le conseguenze di tale fenomeno sono molteplici. Sul lato del sistema economico, l'impresa che opera nel sommerso produce una distorsione dei prezzi (costo del lavoro compreso) generando una concorrenza sleale nei confronti delle altre aziende che operano rispettando le regole. In secondo luogo, aspetto molto importante in questa fase di crisi del sistema finanziario, le attività sommerse non possono finanziarsi facilmente attraverso il sistema del credito legale, riducendo la capacità di investire ed innovare. Tutto questo, quindi, genera un effetto negativo sullo sviluppo economico delle aree in cui sono localizzate.

Sono presenti, inoltre, profondi effetti negativi anche per quanto concerne i lavoratori. L'assenza di un contratto regolare o il pagamento in nero di parte (se non totalmente) del salario generano una riduzione delle tutele del lavoratore, sia per quanto concerne la stabilità lavorativa, sia per la mancata progressione professionale e salariale. Inoltre, l'occultamento di parte del salario produce problematicità che si ripercuote sia sul lavoratore al momento del pensionamento, in quanto i contributi versati risulteranno essere insufficienti per una pensione dignitosa, sia sulla stabilità

macro-economica del Paese in quanto indeboliscono l'equilibrio fiscale e il livello di protezione sociale che può essere garantito.

Se chiare sono le conseguenze derivanti dall'evasione fiscale, risulta essere maggiormente complicato definirne le cause. Se da un lato, il livello del prelievo fiscale, il grado di regolamentazione (burocratizzazione) dell'attività economica possono indurre gli imprenditori ad individuare strade alternative alla totale legalità [Argentiero et al., 2015], esistono però a livello mondiale realtà con livelli di prelievo fiscale simile o superiore al dato italiano e parallelamente livelli di economia sommersa molto più contenuti [Schneider, 2016]. In realtà, piuttosto che parlare di cause, sarebbe meglio parlare di fattori che possono favorirne la diffusione. In primo luogo, la domanda crescente di servizi personalizzati ad alta intensità di lavoro (come la pulizia della casa, la cura dei neonati e degli anziani) e la ristrutturazione del sistema economico con la diffusione del sub-appalto di parte del lavoro ad imprese di piccole o piccolissime dimensioni. A tale proposito tutti gli studi svolti [Pisani e Polito, 2006; Marino e Zizza, 2008; Giovannini et al., 2011; Carfora et al., 2016] sottolineano come il lavoro sommerso e l'evasione fiscale si concentrino soprattutto nel settore agricolo, in quello edilizio, nel commercio al dettaglio e nei servizi domestici. Il motivo sarebbe da attribuire dalla maggiore presenza in questi settori di aziende dalla struttura poco complessa. Infatti, in organizzazioni complesse, nelle quali il bilancio è amministrato da più persone o da società esterne e gli utili sono divisi tra molteplici soci, è molto più difficile poter evadere, sia nel caso di possibili rigonfiamenti dei costi da parte di chi acquista da tali organizzazioni, sia nel caso di una sottovalutazione dei ricavi da parte dei fornitori [Vitaletti, 2012]. Inoltre, altri fattori sono stati associati alla diffusione dell'economia sommersa, collegati in modo particolare alla disponibilità di tempo come il tasso di disoccupazione, possibilità di accedere al pensionamento anticipato, riduzione dell'orario di lavoro settimanale e basso tasso di attività lavorativa femminile.

In un recente studio svolto per l'Agenzia delle Entrate, Carfora, Pansini e Pisani [2016] suddividono questa variegata pluralità di fattori in tre macro-gruppi: quelli "ambientali e di contesto", connessi alle caratteristiche economiche e istituzionali, tra cui annoverano la diffusione della moneta elettronica¹, l'ammontare dei depositi bancari, l'incidenza del settore agricolo sull'economia regionale e dei lavoratori autonomi sugli occupati, l'andamento del Pil e l'ammontare delle somme condonate; i fattori "operazionali" legati alla prevenzione e al contrasto dell'evasione; infine, i cosiddetti fattori di "prossimità" legati all'interdipendenza socio-culturale e istituzionale delle diverse realtà territoriali italiane. In particolare, sostengono che i tassi di evasione siano più alti non solo laddove sia maggiore l'incidenza del settore agricolo, quella dei lavoratori autonomi, dei pagamenti in contanti e della criminalità organizzata², ma esista anche un'influenza sulla propensione al tax gap dovuta alla vicinanza, sia spaziale sia istituzionale, tra le diverse realtà regionali secondo una sorta di effetto "contaminazione" nel comportamento evasivo.

Tenendo conto di quanto emerso dalla letteratura sul tema, l'obiettivo dello studio in questione consiste nella stima a livello locale dell'entità dell'evasione fiscale con l'intento di far prendere maggiore coscienza ai sindaci del potenziale bacino di risorse dal quale potrebbero attingere nel caso riuscissero a recuperare almeno parte delle somme evase.

¹ Sul tema si veda, ad esempio, Immordino e Russo [2015].

² Un approfondimento in merito è fornito dal recente studio di Argentiero *et al.* [2015] che si propone di esaminare, attraverso dati provinciali, la relazione esistente tra evasione fiscale e tre tipi di criminalità (i reati contro la proprietà, l'usura e le frodi).

Le stime dell'economia sommersa

Per quanto concerne il tema dell'economia sommersa e dell'evasione fiscale esistono diverse stime legate al tipo di entità o di imposta presa in esame. I dati ai quali faremo riferimento sono la stima dell'economia sommersa prodotta dall'ISTAT e l'analisi dell'evasione fiscale basata sull'IVA e sull'IRAP prodotta, invece, dall'Agenzia delle Entrate. Purtroppo, stime a livello regionale e soprattutto provinciale (fatta eccezione per il dato non troppo recente relativo all'IRAP) non vengono fornite. Pertanto, all'interno di questo studio cercheremo di ovviare a questa grave carenza (data l'importanza che potrebbe assumere la conoscenza di tali entità a livello locale) stimando indirettamente il rischio di evasione all'interno della regione Piemonte. Inoltre, accanto al dato regionale e provinciale, sarà proposta una stima del rischio di evasione a livello locale per quanto concerne i comuni piemontesi con popolazione superiore ai 10mila abitanti. Data però la complessità dei modelli e l'impossibilità di fruire di tutti i dati necessari per poter stimare il livello di evasione fiscale a livello locale, faremo ricorso ad una metodologia alternativa già applicata in altre ricerche sul tema, la quale permette di individuare il potenziale "rischio di evasione" presente in un preciso territorio in rapporto con le altre realtà considerate [Unioncamere Veneto, 2011]. Differentemente dallo studio precedentemente citato, abbiamo deciso di modificare e aggiungere alcune voci utilizzate per definire il livello di benessere locale. Il dato dei consumi alimentari, data l'incapacità a misurare correttamente il livello di ricchezza in quanto legato all'acquisizione di beni primari (simili quindi tra ricchi e poveri) è stato sostituito con quello dei consumi di beni e servizi al netto della spesa per alimentari. Inoltre, sono state aggiunte informazioni relative al mercato immobiliare, dato il ruolo strategico che ricopre negli investimenti delle famiglie. Attraverso il nostro metodo invece andiamo a definire una "classifica" del rischio di evasione tra le realtà territoriali prese in considerazione.

Esiste poi una profonda differenza tra il nostro studio e quelli condotti in precedenza sul tema che risulta essere determinante nella correttezza del risultato finale. Gli studi precedenti hanno utilizzato come indicatore della ricchezza del territorio (da confrontare con il valore dei consumi) il dato prodotto dall'Istituto Tagliacarne relativo al reddito familiare pro-capite. Il problema di fondo di questo dato (come sarà spiegato in maniera più approfondita nella sezione sottostante) è che registra al proprio interno la ricchezza prodotta dall'economia sommersa. Di conseguenza, i valori ottenuti usando questo dato risultano essere profondamente distorti. Infatti, il confronto tra ricchezza posseduta (dichiarata e non) e consumi non permetterebbe di osservare alcun livello di evasione. Pertanto, all'interno di questa indagine faremo uso del dato relativo al reddito IRPEF ufficialmente dichiarato al fisco. Tutte le conseguenze di tipo metodologico relative a questa scelta saranno trattate in modo più approfondito nella sezione sottostante.

Metodologia

La stima del rischio di evasione a livello locale sarà il prodotto della differenza tra il livello reddituale dichiarato di un territorio e il benessere/livello di consumo effettivo dell'area in analisi, vale a dire, all'interno di un ipotetico bilancio, lo scarto tra il livello delle entrate dichiarate e il livello di consumi effettivi medi registrati in quei territori. Infatti, sarebbe erroneo definire l'entità evasa all'interno di un territorio solamente in funzione della popolazione del comune, ipotizzando che realtà territoriali diverse presentino la medesima propensione all'evasione solo perché inserite nella medesima provincia o regione.

Per quanto concerne la struttura degli indicatori utilizzati, la prima voce è rappresentata dai valori relativi al reddito Irpef fornito dal Ministero dell'Economia e delle finanze. La scelta di non utilizzare il dato del reddito disponibile familiare pro-capite fornito dall'Istituto Tagliacarne usando i conti economici territoriali è dettato dalla presenza di un problema di fondo in questo dato. La voce del reddito disponibile si compone di diversi aspetti che, se da un lato permettono di ricomprendere nel dato tutte le potenziali fonti di reddito, al netto delle uscite, dall'altro risentono della presenza della ricchezza prodotta dall'economia sommersa in quanto i dati dell'Istat sono esaustivi, vale a dire calcolano al proprio interno anche il valore aggiunto prodotto dal sommerso.

Il reddito disponibile è composto dalla somma del risultato lordo di gestione, redditi misti, redditi da lavoro dipendente, redditi da capitale netti, prestazioni sociali e tutti i trasferimenti fruiti dalle famiglie. A questo dato, viene sottratto il valore delle imposte correnti e i contributi sociali. Nel caso del reddito Irpef, invece, se da un lato sconta il fatto di non ricomprendere tutte le voci reddituali, dall'altro misura solamente la ricchezza effettivamente dichiarata al fisco.

Esiste poi un altro aspetto da considerare nello studio in corso che fa sì che il fatto che non siano ricomprese tutte le voci della ricchezza prodotta da un territorio non generino distorsioni nei risultati. L'indicatore di rischio di evasione non si prefigge il compito di misurare la ricchezza dichiarata e i consumi effettivi in termini numerici da confrontare, ma 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 i consumi. Vale a dire, una provincia che rispetto alle altre si posiziona al di sotto della media relativamente alla ricchezza dichiarata e poi al di sopra della media per quanto concerne i consumi registrerà un valore nell'indice di rischio di evasione fortemente negativo, vale a dire ad alta propensione all'evasione. Proprio perché lo studio non fa riferimento a valori assoluti, ma ai rapporti tra le varie aree considerate, il fatto di usare il reddito Irpef non produce distorsioni, in quanto sottostima il reddito reale delle persone allo stesso modo in tutte le province. L'indicatore dei consumi invece si compone di 9 item: 1) i consumi finali interni 2) i consumi di gas naturale, 3) i consumi di benzina e gasolio su rete ordinaria, 4) le tonnellate di rifiuti prodotti (come indicatore indiretto dei consumi), 5) il numero di auto immatricolate, 6) il numero di auto vendute con oltre 2500 cc, 7) il volume delle compravendite degli immobili residenziali, 8) il volume delle compravendite degli immobili non residenziali e 9) i depositi bancari

Il sommerso economico stimato dall'ISTAT

Annualmente, anche se solo a livello nazionale, l'Istat pubblica le stime del Pil e dell'occupazione³ relative all'economia sommersa. All'interno della categoria "economia non osservata" l'Istat, in accordo con quanto prescritto dal sistema Sec 2010 per la compilazione dei conti nazionali dei paesi aderenti all'Unione Europea⁴, distingue le attività economiche che rientrano nella categoria del "sommerso economico" che include tutte quelle attività che sono volontariamente celate alle autorità fiscali, previdenziali e statistiche, da quelle che rientrano nella categoria delle "attività

³ Nel caso dell'occupazione irregolare e regolare le stime sono prodotte anche a livello regionale.

⁴ Con l'introduzione, a partire dal Settembre 2014, del nuovo sistema europeo dei conti nazionali e regionali – Sec 2010 – in sostituzione del Sec 95, l'Italia viene invitata ad inserire nei conti nazionali le attività illegali che prima ne rimanevano escluse. Come si legge sul sito dell'ISTAT: «le stime devono dunque comprendere tutte le attività che producono reddito, indipendentemente dal loro status giuridico. Le attività illegali di cui tutti i paesi devono inserire una stima nei conti (e quindi nel PIL) sono: traffico di sostanze stupefacenti, servizi della prostituzione e contrabbando (di sigarette o alcol). La metodologia di stima della dimensione economica di tali attività è coerente con le linee guida stabilite da Eurostat» [ISTAT, 28 Gennaio 2014].

illegali” che hanno, invece, per oggetto la produzione di beni e servizi illegali o, quando legali, svolta senza adeguata autorizzazione (produzione e traffico di stupefacenti, servizi di prostituzione e contrabbando di tabacco). Per quanto riguarda la prima categoria citata, l’Istat distingue tre ulteriori sotto-dimensioni: a) la sotto-dichiarazione del valore aggiunto, ossia dichiarazioni mendaci riguardanti il fatturato e il costo delle attività produttive, b) l’impiego di lavoro irregolare e c) le altre componenti del sommerso (mance, affitti in nero, errori statistici).

Altro cambiamento rispetto al recente passato riguarda il tipo di dato fornito dall’Istat in merito al fenomeno dell’economia non osservata: se prima dell’introduzione del Sec 2010 veniva fornito un valore minimo e uno massimo all’interno del quale era compreso il corretto valore dell’economia sommersa [Istat, 2010], ora il dato fornito risulta essere una stima puntuale dell’economia non osservata nelle sue varie sotto-dimensioni. Ad esempio, nel rapporto, pubblicato nel 2016, si legge che l’ammontare dell’economia non osservata in Italia nel 2014 è pari a 211 miliardi di euro, circa il 13% del Pil, dato in costante aumento dal 2011, anno in cui essa ammontava a 202 miliardi di euro (12,4% del Pil). All’interno dell’economia non osservata, la parte preponderante è costituita dall’economia sommersa che vale 194,4 miliardi di euro (12% del Pil) mentre le attività illegali ne rappresentano una quota relativamente minore (circa 17 miliardi di euro, l’1% del Pil).

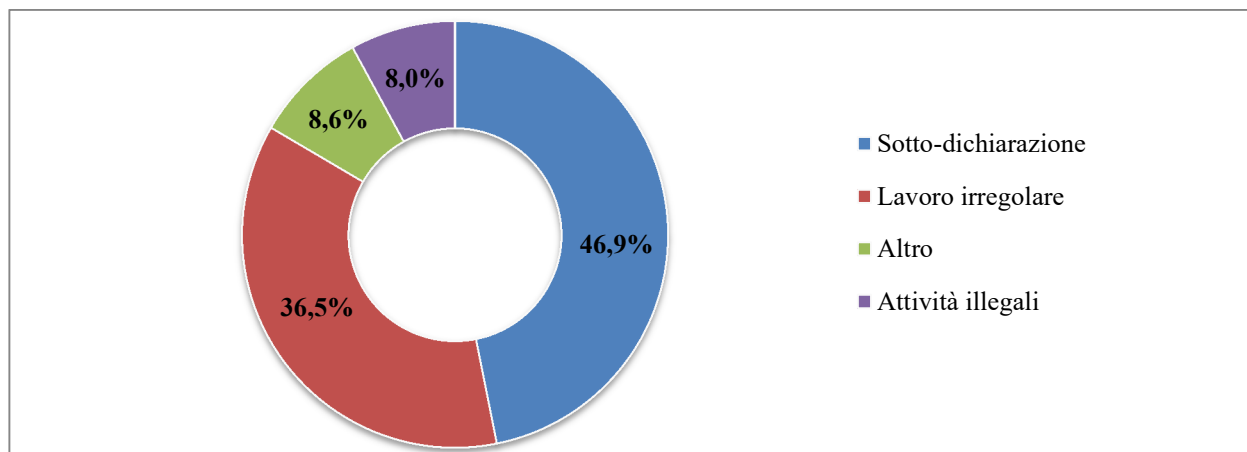
Tabella 1. Economia non osservata in Italia. Anni 2011-2014.

	2011	2012	2013	2014	Var. % 2011-2014
Economia sommersa	187.053	189.190	189.941	194.419	3,9%
<i>da Sotto-dichiarazione</i>	93.517	99.080	99.444	99.000	5,9%
<i>da Lavoro irregolare</i>	71.171	71.509	72.299	77.215	8,5%
<i>Altro</i>	22.365	18.601	18.199	18.204	-18,6%
Attività illegali	15.486	16.430	16.548	16.884	9,0%
Totale economia non osservata	202.539	205.620	206.490	211.303	4,3%
Valore aggiunto	1.470.334	1.448.021	1.444.106	1.456.420	-0,9%
PIL	1.637.463	1.613.265	1.604.599	1.620.381	-1,0%

Fonte: Elaborazione IRES Lucia Morosini su dati ISTAT

Nonostante le varie componenti dell’economia non osservata siano quasi tutte in aumento tra il 2011 e il 2014, il loro rapporto rimane piuttosto costante: la sotto-dichiarazione e il ricorso al lavoro irregolare costituiscono sempre, rispettivamente, oltre il 46% e il 36% dell’intera economia non osservata, mentre le attività illegali si affermano attorno all’8,0%.

Figura 1. Composizione dell'economia non osservata in Italia. Anno 2014.



Fonte: ISTAT [2016]

Per gli anni presi in considerazione, l'Istat fornisce, inoltre, i dati disaggregati per settore economico e mette in risalto come la distribuzione dell'economia sommersa per attività economica non abbia subito variazioni di rilievo tra il 2011 e il 2014. In quest'ultimo anno preso in considerazione l'incidenza dell'economia sommersa sul valore aggiunto complessivo risulta pari al 13,3% ma essa è particolarmente elevata in alcuni settori come quello delle Altre attività dei servizi alla persona (33,6%), del Commercio, trasporti, alloggio e ristorazione (25,9%), delle Costruzioni (23,5%), delle Attività professionali, scientifiche e tecniche (19,8%) e del settore Agricolo (16,3%).

Tabella 2. Incidenza dell'economia sommersa sul valore aggiunto complessivo in Italia. Anno 2014.

Macrosettore	Economia sommersa
Agricoltura, silvicoltura e pesca	16,3%
Attività manifatturiere	6,3%
Costruzioni	23,5%
Commercio e Alberghiero	25,9%
Servizi	75,1%
<i>Servizi di informazione e comunicazione</i>	6,7%
<i>Attività finanziarie e assicurative</i>	3,6%
<i>Attività immobiliari</i>	6,4%
<i>Attività professionali, scientifiche e tecniche, Servizi di supporto</i>	19,8%
<i>Pubblica Amministrazione, Istruzione, Sanità e Assistenza sociale</i>	5,0%
<i>Altri servizi alle persone</i>	33,6%
Totale	13,3%

Fonte: elaborazione IRES Lucia Morosini su dati ISTAT [2016]

Se questo dato viene ulteriormente disaggregato si possono notare alcune caratteristiche peculiari dei diversi settori⁵. Ad esempio, nel settore Agricolo il sommerso è imputabile esclusivamente

⁵ In questo caso ISTAT utilizza una disaggregazione dei Settori che definisce come maggiormente funzionale a cogliere meglio le caratteristiche dell'economia sommersa, poiché, come si legge nel documento, «la diffusione del sommerso economico appare più legata al tipo di mercato (e di rapporto tra cliente e fornitore) in cui si opera, piuttosto che al tipo di processo produttivo» [2016]. Ai fini di questa ricerca alcuni macro-settori (principalmente inerenti alle attività manifatturiere e i servizi) sono stati ulteriormente aggregati.

all'utilizzo di occupazione non regolare (16,3%), carattere che risulta rilevante anche nel caso dei Servizi (36,0%) e delle Costruzioni (10,3%). La sotto-dichiarazione del valore aggiunto ha un peso rilevante nei Servizi (33,9%), nel settore del Commercio, Trasporti, Magazzinaggio e Alberghiero (13,8%) e in quello delle Costruzioni (13,2%).

Tabella 3. Incidenza delle componenti dell'economia sommersa sul valore aggiunto totale per attività economica in Italia. Anno 2014.

	Sotto-dichiarazione	Lavoro irregolare	Altro	Totale economia sommersa
Agricoltura, silvicoltura e pesca	-	16,3%	-	16,3%
Attività manifatturiere	11,6%	7,0%	-	18,7%
Costruzioni	13,2%	10,3%	-	23,5%
Commercio e Alberghiero	13,8%	8,4%	3,7%	25,9%
Servizi	33,9%	36,0%	2,4%	72,5%
Totale	6,8%	5,3%	1,2%	13,3%

Fonte: elaborazione IRES Lucia Morosini su dati ISTAT [2016]

Infine, un ultimo aspetto che risulta particolarmente interessante al fine di quest'analisi è quello che riguarda la dimensione delle imprese. Il rapporto sull'Economia non osservata nei conti nazionali per gli anni 2011-2013 [Istat, 2015] mette in luce come una larga parte della sotto-dichiarazione del valore aggiunto operata dalle imprese sia ascrivibile alle imprese micro. In particolare, lo studio citato suddivide le aziende presenti nell'archivio Asia, con meno di 100 dipendenti, in quattro sottopopolazioni in base alle loro caratteristiche economiche e al regime contabile e fiscale, ed individua: a) Unità di dimensione minima, b) Unità micro, c) Unità organizzate e d) Unità appartenenti a gruppi domestici di imprese. Con l'espressione Unità di dimensione minima ci si riferisce a quelle imprese che coincidono essenzialmente con il proprio titolare e in cui la dotazione di attrezzature è assente o poco rilevante (piccoli imprenditori, lavoratori autonomi). Per Unità micro s'intendono, invece, quelle imprese – seppur con una dotazione di immobilizzazioni tecniche rilevante – con una struttura organizzativa ridotta che occupano meno di 10 addetti nel caso dell'industria o meno di 6 nel caso dei servizi. Viceversa, le Unità organizzate sono quelle che presentano un numero di addetti superiore alle precedenti (oltre 10 nell'industria e più di 6 nei servizi). Infine, le Unità appartenenti a gruppi domestici di imprese sono quelle realtà con meno di 100 addetti, residenti sul territorio nazionale, che presentano collegamenti proprietari di gruppo.

La tabella sottostante riporta le percentuali di imprese attive, di addetti occupati e di valore aggiunto per le diverse sotto-popolazioni individuate.

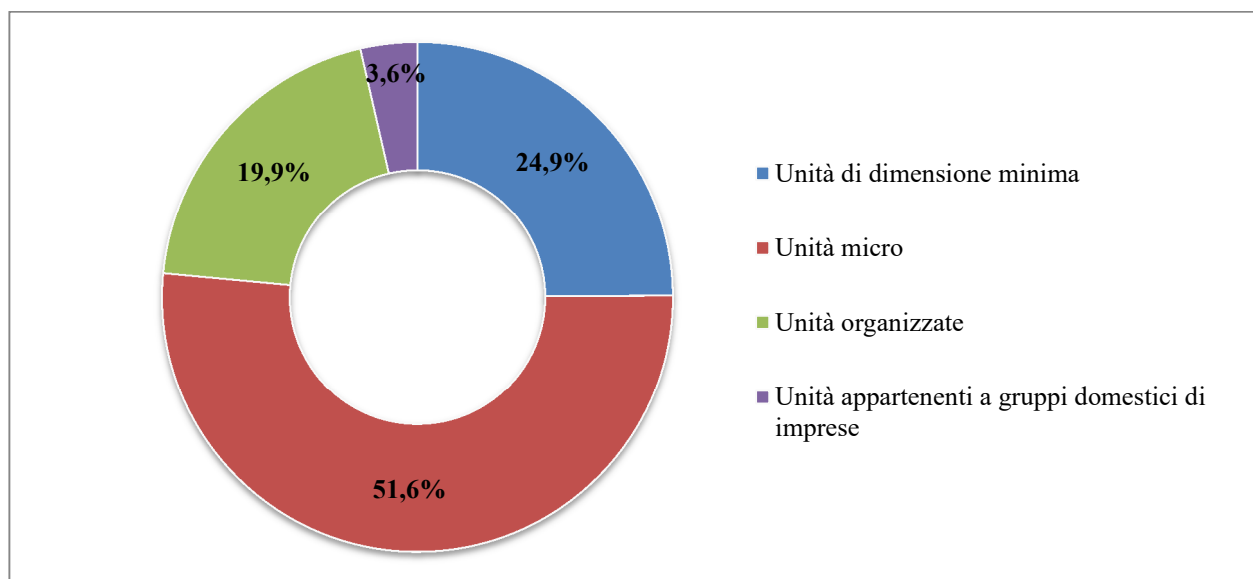
Tabella 4. Imprese, addetti e valore aggiunto nei diversi gruppi di unità individuati. Anno 2013.

	Imprese	Addetti	Valore aggiunto
Unità di dimensione minima	21,5%	7,9%	2,5%
Unità micro	59,5%	44,1%	35,3%
Unità organizzate	5,0%	24,9%	28,4%
Unità appartenenti a gruppi domestici di imprese	2,2%	5,9%	9,4%
Non trattabili	11,8%	17,1%	24,4%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: ISTAT [2015]

Per ogni gruppo preso in esame Istat ha proposto una correzione del valore aggiunto⁶ che ha permesso di stimare l'ammontare della sotto-dichiarazione delle diverse categorie di imprese e del loro effettivo valore aggiunto (Figura 2).

Figura 2. Rivalutazione del valore aggiunto per gruppi di imprese. Anno 2013.



Fonte: ISTAT [2015]

Queste prime evidenze confermerebbero, quindi, quanto detto in precedenza e quanto desunto dalla letteratura: il sommerso e l'evasione fiscale si concentrerebbero soprattutto all'interno di alcuni settori, sebbene con caratteristiche in parte differenti (Agricoltura, Edilizia, Commercio e Alberghiero, Servizi professionali e alle persone), e in quelle realtà imprenditoriali con una struttura poco complessa (aziende di dimensioni micro e individuali).

Per quanto riguarda il dato territoriale, l'Istat fornisce, nel report sui Conti economici territoriali [2015b], una stima dell'incidenza dell'economia sommersa sul valore aggiunto per regione nel 2014. L'incidenza dell'economia non osservata è molto alta nelle regioni del Sud-Italia: la media

⁶ «Per ogni categoria è stata sviluppata una procedura di individuazione e correzione della sotto-dichiarazione coerente con le caratteristiche economico-organizzative delle unità produttive [...] Le imprese sotto-dichiaranti sono individuate sulla base del confronto fra reddito d'impresa e una misura di costo opportunità definita in termini di reddito da lavoro dipendente [definito] come reddito ombra» [ISTAT, 2015].

del Mezzogiorno è pari al 19,5% del valore aggiunto, con un apice registrato nella regione Calabria (21,2%). Il dato del Centro-Italia (14,8%) si colloca poco distante da quello nazionale (14,5%) mentre le percentuali minori si registrano nelle regioni del Nord-Italia (12,1% nel Nord-Ovest e 12,7% nel Nord-Est).

Per quanto riguarda il Piemonte, con il 13,1%, esso si colloca leggermente al di sopra della media della ripartizione (Nord-Ovest 12,1%), dopo la Lombardia ma prima di Liguria e Valle d'Aosta. Come in molte altre regioni italiane, la maggior parte del valore aggiunto dell'economia non osservata è imputabile alla sotto-dichiarazione dei risultati economici delle imprese (6,7%) mentre il lavoro irregolare e le attività illegali hanno un peso relativamente minore (rispettivamente 4,4% e 2,0%).

Purtroppo, come sottolineato in precedenza, l'Istat non fornisce i dati a livello provinciale. Pertanto, l'azione della nostra ricerca (che sarà descritta in modo più dettagliato nella sezione successiva) andrà a colmare questa lacuna.

Accanto alle stime fornite dall'Istat, esistono studi effettuati dall'Agenzia delle entrate volti a stimare il fenomeno dell'evasione fiscale a partire dalle principali imposte presenti in Italia, vale a dire in modo particolare l'Iva e secondariamente l'Irap. Esistono poi studi effettuati dalla Banca d'Italia relativi all'Irpef. Tutti questi studi presentano punti di forza e aspetti deficitari rispetto alle stime fornite dall'Istat.

In modo particolare, queste stime alternative si discostano da quelle prodotte dall'Istat in quanto non vogliono definire l'entità relativa all'economia non osservata, quanto il dato relativo al non rispetto degli obblighi fiscali (tax compliance). Esistono però delle differenze significative tra queste metodologie e quelle adottate dall'Istat. Le procedure che si propongono di definire il livello del rispetto degli obblighi fiscali tramite i dati relativi alle principali imposte comprendono al loro interno anche componenti che non sono direttamente classificabili come "evasive", quali errori nell'interpretazione delle norme e crisi di liquidità. Questi due aspetti invece non rientrano nelle stime dell'economia sommersa. Inoltre, per quanto concerne le stime prodotte dall'Agenzia delle entrate, il gap dell'imposta stimato differisce fortemente a seconda del tributo. Infatti, nel caso del dato calcolato sul tributo Irap il valore risulta essere molto più contenuto.

Evasione tributaria e contributiva

Come si è precedentemente visto, le stime prodotte dall'Istat sul sommerso economico, come parte preponderante dell'economia non osservata, non permettono di quantificare quale sia l'effettivo tax gap⁷ del gettito derivante dal mancato adempimento degli obblighi fiscali. Un approfondimento in merito arriva, però, dal Ministero dell'Economia e delle Finanze che, assieme all'Agenzia delle Entrate, pubblica ogni anno un rapporto sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale in cui vengono specificati i gap riguardanti le principali entrate tributarie e contributive. Non solo, all'interno della relazione si propone, inoltre, una distinzione importante tra le due diverse componenti di ogni gap: a) il Non-Dichiarato, ossia le mancate entrate ascrivibili al divario tra le imposte e i contributi effettivamente versati e le imposte e i contributi che si sarebbero dovuti

⁷ Definito dal Ministero dell'Economia e della Finanza come «la differenza tra le imposte che vengono effettivamente incassate dalle Amministrazioni fiscali e quelle che si incasserebbero in un regime di perfetto adempimento spontaneo alla legislazione esistente» [2016a].

versare in un regime di perfetto adempimento e b) il Dichiarato Non-Versato al cui interno si ritrova il mancato gettito dovuto ad errori dei contribuenti e gli ommessi versamenti rispetto a quanto dichiarato. Tale distinzione ha delle ricadute importanti per quanto riguarda le indicazioni sulle misure di policy; infatti, se da un lato, l'evasione intenzionale (il Non-Dichiarato) richiede degli interventi di prevenzione e contrasto, dall'altro, errori e crisi di liquidità (il Dichiarato Non-Versato) richiedono piuttosto servizi innovativi per facilitare la compilazione delle dichiarazioni e interventi economici [Ministero dell'Economia e della Finanza, 2016].

Come mostra la Tabella, riportata sotto, nel 2013 (ultimo anno per cui è disponibile un dato aggiornato in tutte le sue componenti), l'evasione fiscale in Italia sfiora i 110 miliardi di euro. Come si evince dai dati essa è in costante aumento negli anni presi in considerazione dall'analisi⁸ anche se dovuta totalmente all'incremento delle mancate entrate tributarie: ad esempio, tra il 2012 e il 2013, l'incremento di quest'ultime è pari a 2,5 miliardi di euro mentre le entrate contributive registrano una leggera flessione di 280 milioni di euro.

Il tax gap per tutte le imposte considerate dal rapporto (Iva, Irap, Irpef, Ires) ammonta ad oltre 98 miliardi di euro medi tra il 2012 e il 2013 (ultima colonna della Tabella 1), ossia oltre il 90% del totale delle entrate evase. Tra queste l'ammontare più cospicuo è quello riconducibile all'Iva (quasi 40 miliardi di euro) e all'Irpef da lavoro autonomo e d'impresa (oltre 27 miliardi di euro medi tra 2012 e 2013).

Tabella 5. Gap entrate tributarie e contributive

	2010	2011	2012	2013	2014	Media 2012-13
IRPEF lavoro indipendente (irregolare)	-	3.949	3.887	3.975	-	3.931
IRPEF lavoro autonomo e impresa	20.149	25.548	26.276	28.039	-	27.158
IRES	14.670	17.280	13.891	14.274	10.040	14.083
IVA	37.407	40.058	40.451	39.263	40.168	39.857
IRAP	8.091	8.936	8.538	8.623	8.070	8.581
IMU	-	-	4.000	5.290	5.268	4.645
Totale entrate tributarie	80.317	95.771	97.043	99.464	94.276	98.254
Entrate contributive a carico del lavoratore dipendente	-	2.438	2.478	2.376	-	2.427
Entrate contributive a carico del datore di lavoro	-	8.016	8.077	7.906	-	7.992
Totale entrate contributive		10.454	10.555	10.282	-	10.419
Totale entrate tributarie e contributive	-	-	107.598	109.746	-	108.672

Fonte: Ministero dell'Economia e della Finanza [2016]

Le tabelle sottostanti riportano il dettaglio del gap Iva, Irap e Irpef (autonomi e imprese) secondo la distinzione riportata all'inizio di questo paragrafo tra Non-Dichiarato e Dichiarato Non-Versato.

⁸ I dati forniti dal Ministero e dall'Agenzia delle entrate utilizzano quello che in letteratura è riconosciuto come l'approccio metodologico *top down* per cui il *tax gap* viene calcolato considerando la differenza tra il gettito ottenuto applicando la tassazione prevista dalla legislazione vigente alla base imponibile teorica e alla base imponibile dichiarata. Solamente per la quantificazione del *tax gap* dell'IRPEF viene utilizzata anche una metodologia di tipo *bottom up*, cioè basata su dati di fonte amministrativa per l'individuazione dell'aliquota applicabile in assenza di evasione.

Il gap Iva oscilla in un intervallo tra i 37,4 miliardi (2010) e 40,5 miliardi (2012). Nel 2014, l'ammontare del gap Iva è di circa 40,2 miliardi, in lieve crescita rispetto all'anno precedente. L'indicatore di compliance che misura la propensione a non versare l'imposta oscilla tra il 28,4% (2010) e il 29,9% (2012) per poi rimanere piuttosto costante.

Tabella 6. Gap IVA e rapporti rispetto all'imposta potenziale e al PIL

		2010	2011	2012	2013	2014
Gap Iva in mln di euro	Non dichiarato	30.487	32.253	31.992	31.052	31.768
	Dichiarato e non versato	6,92	7.805	8.459	8.211	8.400
	Totale non versato	37.407	40.058	40.451	39.263	40.168
Gap Iva in % dell'imposta potenziale	Non dichiarato	23,20%	23,90%	23,70%	23,50%	23,50%
	Dichiarato e non versato	5,30%	5,80%	6,30%	6,20%	6,20%
	Totale non versato	28,40%	29,70%	29,90%	29,70%	29,70%
Gap Iva in % del Pil	Non dichiarato	1,90%	2,00%	2,00%	2,00%	2,00%
	Dichiarato e non versato	0,40%	0,50%	0,50%	0,50%	0,50%
	Totale non versato	2,30%	2,50%	2,50%	2,50%	2,50%

Fonte: Ministero dell'Economia e della Finanza [2016]

Come si legge nel rapporto del Ministero: «l'Irap riveste un'importanza notevole nell'identificazione del tax gap poiché la sua base imponibile, da un punto di vista definitorio, è molto simile al valore aggiunto calcolato dall'Istat nella misurazione dell'insieme dei redditi che concorrono, ogni anno, alla formazione del Pil del Paese. La base imponibile Irap comprende le basi imponibili che derivano dall'attività di produzione di beni e servizi di mercato. Tale caratteristica, associata alla vastità della platea dei contribuenti interessati dal tributo (circa 4,2 milioni di contribuenti), fa sì che la base imponibile Irap sia importante non solo per quanto riguarda l'evasione del tributo stesso, ma anche perché rappresenta un indicatore macro del valore aggiunto occultato al fisco» [2016]. Come si può osservare il gap Irap totale si attesta su valori compresi tra il 20,7% del 2010 e il 23,3% del 2014, con un andamento lievemente crescente nel corso del periodo osservato.

Tabella 7. Gap IRAP e rapporti rispetto all'imposta potenziale e al PIL

		2010	2011	2012	2013	2014
Gap Irap in mln di euro	Non dichiarato	6.643	7.234	6.912	6.981	6.533
	Dichiarato e non versato	1.448	1.702	1.626	1.642	1.537
	Totale non versato	8.091	8.936	8.538	8.623	8.070
Gap Irap in % dell'imposta potenziale	Non dichiarato	17,00%	17,90%	17,90%	18,90%	18,90%
	Dichiarato e non versato	3,70%	4,20%	4,20%	4,40%	4,40%

	Totale non versato	20,70%	22,20%	22,10%	23,30%	23,30%
Gap Irap in % del Pil	Non dichiarato	0,41%	0,44%	0,43%	0,44%	0,41%
	Dichiarato e non versato	0,09%	0,10%	0,10%	0,10%	0,09%
	Totale non versato	0,50%	0,55%	0,53%	0,53%	0,49%

Fonte: Ministero dell'Economia e della Finanza [2016]

Infine, per quanto riguarda l'Irpef, di cui – ai fini di quest'analisi – si prende in considerazione solamente la parte riguardante le imprese e i lavoratori autonomi, si nota un drastico aumento nel tempo: da circa 20 miliardi di euro nel 2010 agli oltre 30 miliardi nel 2014. Di conseguenza, anche la propensione al non versamento dell'imposta, negli stessi anni, cresce notevolmente passando dal 52,7% al 59,4%.

Tabella 8. Gap Irpef (autonomi e imprese) e rapporti rispetto all'imposta potenziale e al Pil

		2010	2011	2012	2013	2014
Gap Irpef in mln di euro	Non dichiarato	18.873	24.014	24.663	26.372	28.903
	Dichiarato e non versato	1.276	1.531	1.614	1.672	1.832
	Totale non versato	20.149	25.545	26.276	28.044	30.736
Gap Irpef in % dell'imposta potenziale	Non dichiarato	49,40%	51,20%	51,50%	53,60%	55,90%
	Dichiarato e non versato	3,30%	3,30%	3,40%	3,40%	3,50%
	Totale non versato	52,70%	54,50%	55,30%	57,00%	59,40%
Gap Irpef in % del Pil	Non dichiarato	1,20%	1,50%	1,50%	1,60%	1,80%
	Dichiarato e non versato	0,10%	0,10%	0,10%	0,10%	0,10%
	Totale non versato	1,30%	1,60%	1,60%	1,70%	1,90%

Fonte: Ministero dell'Economia e della Finanza [2016]

Per quanto riguarda le indicazioni di policy, come si diceva sopra, negli stessi anni presi in esame dall'analisi del Ministero e dell'Agenzia delle Entrate si è giunti ad una riorganizzazione in merito alle strategie di contrasto all'evasione fiscale, culminata nella Legge 23/2014 “Delega al Governo recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita”. L'intento esplicito è quello di promuovere la prevenzione e l'approccio cooperativo attraverso il regime di adempimento collaborativo, il ravvedimento operoso e l'attuazione della voluntary disclosure, mentre il contrasto e la repressione vengono utilizzati come extrema ratio con quei contribuenti che si sottraggono scientemente ai propri doveri fiscali.

Come si legge nel rapporto dell'Agenzia delle Entrate le nuove strategie hanno portato ad un record nel gettito recuperato di circa 19 miliardi di euro nel 2016 (4 miliardi in più rispetto al 2015). Si tratta di circa 10,5 miliardi ottenuti in seguito ad attività di contrasto, sia tradizionale sia volontaria (il recupero attraverso la voluntary disclosure ammonta a 3,9 miliardi di euro), 8 miliardi derivanti dalle liquidazioni delle dichiarazioni e 500 milioni provenienti dalle comunicazioni di incentivo al rispetto delle norme (compliance). Nonostante questi primi risultati, alcuni studi italiani ed europei, mettono in evidenza come gli effetti più persistenti nel tempo rimangano quelli legati alle più tradizionali strategie di contrasto all'evasione fiscale, come l'accertamento, poiché l'effetto di deterrenza provocato dal controllo porterebbe ad un aumento dei redditi dichiarati, anche per periodi duraturi [Pagani, 2017].

Entità dell'evasione a livello regionale e stima dell'indice di rischio di evasione

Partendo dagli studi precedentemente illustrati, si propone di seguito una stima del dato relativo all'evasione a livello regionale per il Piemonte. L'entità sarà stimata pesando il dato per i fattori che gli studi hanno mostrato avere un influsso significativo sulla propensione ad evadere.

Sommerso ISTAT, Piemonte.

Nel caso del sommerso stimato dall'ISTAT, come presentato nella sezione iniziale, conosciamo i valori percentuali relativi al 2014 suddivisi a livello di settori economici. Da questi è possibile sapere che dei 193 miliardi (circa) evasi a livello italiano, 5,2 sono da imputare al settore agricolo, 16,8 all'industria, 16,4 al settore delle costruzioni, 76,6 al commercio e 142,7 miliardi di euro al settore dei servizi. Purtroppo, non esistendo stime disponibili che pongano in relazione l'effetto dei settori con l'area territoriale, per stimare l'entità evasa a livello regionale possiamo utilizzare solamente il dato settoriale stimato a livello nazionale, ipotizzando che non vi siano effetti di interazione, ma che l'impatto esercitato dal settore economico sulla propensione ad evadere sia il medesimo in tutte le regioni italiane.

Tabella 9 Valore aggiunto sommerso stimato italiano

Settore	Valore aggiunto per branca di attività (milioni di euro)	% Sommerso	Valore Italia	sommerso
Agricoltura	31431,1562	16,3%	5123,28	
Industria	270439,9281	6,23%	16848,41	
Costruzioni	70045,3986	23,5%	16460,67	
Commercio	295873,867	25,9%	76631,33	
Servizi	788628,743	18,1%	142741,8	
TOTALE	1456419,09	13,3%	193703,7	

Fonte: elaborazioni IRES Lucia Morosini su dati ISTAT.

Tabella 10. Valore aggiunto sommerso stimato piemontese⁹

Settore	Valore aggiunto per branca di attività (milioni di euro)	% Sommerso	Valore Piemonte	sommerso
Agricoltura	2024,44913	16,3%	329,98	
Industria	25591,8231	6,23%	1594,37	
Costruzioni	5525,204	23,5%	1298,42	
Commercio	20635,1829	25,9%	5344,51	
Servizi	58873,4683	18,1%	10656,1	
TOTALE	112650,127	13,3%	14982,47	

⁹ Nelle sovrastanti tabelle la somma dei valori del sommerso per branca di attività non corrisponde al valore sommerso totale a causa della diversa aggregazione ISTAT che non ha permesso un'adeguata ponderazione.

Dalla tabella sottostante si nota che il settore che apporta un maggior contributo al valore aggiunto sommerso italiano è quello dell'industria il quale rappresenta il 9,5% circa del sommerso italiano relativo a tale settore. Inoltre dai dati si evince che la Regione Piemonte presenta un contributo al valore aggiunto sommerso nazionale del 7,7%.

Tabella 11. % di valore aggiunto sommerso apportato dalla Regione Piemonte

Settore	Contributo al valore aggiunto sommerso italiano della regione Piemonte
Agricoltura	6,4%
Industria	9,5%
Costruzioni	7,9%
Commercio	7%
Servizi	7,5%
TOTALE	7,7%

Fonte: elaborazioni IRES Lucia Morosini.

L'indicatore di rischio di evasione a livello sub-regionale

L'indicatore di rischio di evasione è stato costruito sottraendo alla ricchezza dichiarata e la ricchezza reale (rappresentante il benessere effettivo), in modo da verificare se la ricchezza reale supera la ricchezza dichiarata, ovvero, parlando in termini di bilancio, se le uscite risultano superiori alle entrate. In modo tale da poter classificare i territori in funzione dello scarto esistente tra risorse e costi effettivamente sostenuti. Pertanto valori altamente positivi saranno indicatori del fatto che, all'interno di quel territorio, il reddito dichiarato al fisco è superiore alle spese effettivamente registrate. Al ridursi di questa differenza (soprattutto nel caso diventi un valore negativo), il rischio di evasione aumenta, in quanto il livello di spesa/benessere effettivo della popolazione tende ad essere troppo vicino (se non superiore) al reddito/ricchezza dichiarato. Ovviamente, uno scarto negativo potrebbe denotare non solo un rischio di evasione quanto l'erosione del risparmio privato. Per attenuare questo rischio è stato preso in considerazione tra le misure del benessere (uscite) anche la disponibilità media di depositi bancari.

Ricchezza dichiarata (entrate)	Ricchezza reale(uscite)
Reddito IRPEF 2014, dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze)	Tonnellate di rifiuti prodotti 2015 variazione auto immatricolate (tra l'anno 2014 e il 2015, dati ACI) Auto con cilindrata maggiore di 2.000 cc (media tra periodo 2014 e 2015, dati ACI) Depositi in milioni di Euro (2014/2015) Vendite semestrali immobiliari (2016) Consumo pro capite annuo di energia in KWh Consumo di benzina (Regione Piemonte)

Purtroppo, non è stato possibile definire un indicatore di benessere economico misurato da indicatori identici per tutti i livelli territoriali considerati. Infatti, la ricchezza di informazioni varia, anche se in modo contenuto tra l'analisi a livello provinciale e quella a livello comunale

Per quanto riguarda l'indicatore di ricchezza dichiarata (indicatore comune sia a livello provinciale che comunale), è stato fatto riferimento al valore del reddito Irpef fornito dal Ministero dell'Economia e della Finanza a livello comunale. La scelta di questo indicatore è dettata dalla volontà di usare un dato che definisca la ricchezza dichiarata dai cittadini di un territorio e che risenta nelle stime della presenza del fenomeno dell'evasione fiscale. Per quanto concerne, invece, il dato relativo alla ricchezza reale del territorio è stato fatto uso di diversi indicatori rappresentanti lo stato di benessere effettivo. Per rendere omogenei i risultati, i valori sono stati rapportati al numero di dichiaranti reddito IRPEF nel territorio. Tutte le variabili sono state standardizzate in modo che presentino la medesima media e la medesima varianza e, soprattutto, in modo che non risentano della differente unità di misura che rappresentano.

Nella costruzione dell'indicatore del rischio di evasione si è voluto dare un maggiore peso alle immatricolazioni di auto di una cilindrata maggiore di 2000cc, in quanto tale variabile rappresenta un bene di lusso, quindi un forte indicatore di benessere.

L'indicatore di rischio di evasione a livello provinciale

A livello provinciale data la maggiore disponibilità di dati si sono potuti utilizzare la totalità degli indicatori scelti per la misura della ricchezza reale.

Per quanto concerne la stima dei consumi, al fine di utilizzare anche un dato che non sia il prodotto di stime, ma sia reale, sebbene indiretto, è stato fatto uso del dato relativo ai rifiuti prodotti a livello provinciale nel periodo 2015 (dove è stato preso). Inoltre per la stima dei consumi a livello provinciale è stato fatto uso del dato relativo alla benzina erogata attraverso impianti ad uso pubblico e privato in Piemonte (dato Regione Piemonte). Altro indicatore utilizzato è quello relativo alla variazione del numero di autovetture per provincia di immatricolazione tra il 2015 e il 2014 (dato ACI). Inoltre, nel caso delle autovetture è stato inserito tra gli indicatori anche il dato relativo al possesso di auto di grossa cilindrata (al di sopra dei 2.000 cc) per definire la presenza dei beni di lusso a livello territoriale. Per sottolineare l'importanza del settore immobiliare nello scenario italiano si sono tenute in considerazione le vendite semestrali di immobili ponderate per la quotazione media in modo da attribuire un maggior peso alle vendite di immobili aventi un valore più elevato. Ultimo indicatore utilizzato al fine di calcolare, anche se in modo indiretto, il livello dei

risparmi posseduti dai soggetti a livello provinciale è il dato relativo al livello medio dei depositi pro-capite (dato Banca d'Italia), calcolati facendo una media tra il dato del 2014 e quello del 2015 per evitare che il risultato fosse distorto da variazioni temporanee a livello territoriale.

Tabella 12. Item che compongono l'indicatore di rischio di evasione a livello provinciale

Provincia	Dichiaranti IRPEF	Irpef/Dichiaranti	Rifiuti/dichiaranti (Tonnellate)	Consumi pro-capite annuo kWh/abitante
Alessandria	314208	€ 19.508,90	0,71	6.636
Asti	158746	€ 18.661,50	0,55	4.572
Biella	136761	€ 19.663,20	0,61	6.174
Cuneo	436396	€ 18.942,90	0,61	7.532
Novara	263565	€ 21.155,90	0,64	6.393
Torino	1619799	€ 21.324,50	0,64	4.305
Verbano C.O.	115511	€ 18.087,40	0,69	5.150
Vercelli	129226	€ 19.423,00	0,61	5.394
	Consumo benzina/dichiarante (litri)	Depositi/dichiaranti (Milioni)	Variazione immatricolazioni auto (2015/2014)	Auto con cilindrata > 2.000 cc (1.000 dichiaranti)
Alessandria	276,1949	0,019468	0,172953	1,696329
Asti	241,2269	0,023553	0,182912	1,322868
Biella	292,0119	0,023738	0,231245	1,462405
Cuneo	239,3337	0,027053	0,197209	2,210149
Novara	296,4659	0,019022	0,121634	1,771859
Torino	239,0661	0,026483	0,060312	1,608533
Verbano C.O.	286,3219	0,016107	0,191391	1,333206
Vercelli	275,6306	0,018085	0,177353	1,43547
	Vendite immobiliari semestrali quotazione media/dichiaranti *			
Alessandria	5,046622			
Asti	5,3796			
Biella	3,217211			
Cuneo	7,481159			
Novara	6,583006			
Torino	10,90503			
Verbano C.O.	10,6602			
Vercelli	4,273676			

Fonte: elaborazioni IRES Lucia Morosini

Prima di mostrare i risultati relativi alla stima del rischio di evasione e la relativa classe di rischio è doveroso sottolineare un aspetto fondamentale per comprendere la natura del dato ottenuto.

Il valore ottenuto relativo al rischio di evasione non può essere considerato come valido in sé, ma come il prodotto degli item presi in considerazione soprattutto per calcolare il livello dei consumi medi a livello territoriale. Questo significa che se un altro ricercatore facesse uso di dati differenti potrebbe ottenere risultati differenti.

La tabella sottostante mostra i valori ottenuti per quanto concerne il rischio di evasione, esso è stato calcolato attribuendo un maggior peso alla variabile numero di auto immatricolate di cilindrata maggiore a 2000cc.

Le stime rilevano come la maggiore propensione all'evasione risulti interessare la provincia di Cuneo, il risultato è giustificato dal fatto che la Provincia di Cuneo presenta un reddito IRPEF dichiarato inferiore alla media, inoltre mostra indicatori di benessere superiori alla media provinciale come: le vendite immobiliari semestrali, la variazione di immatricolazione di auto, possesso di auto di grossa cilindrata e il consumo energetico pro-capite annuo. In misura più attenuata, ma comunque importante, anche le province di Alessandria, Verbano-Cusio-Ossola e Biella sono caratterizzate da un modesto rischio di evasione. Il dato relativo alla Provincia di Verbano-Cusio-Ossola potrebbe essere in parte compromesso dalla presenza di frontalieri. Osservando il dato prodotto è possibile notare come siano quattro le realtà maggiormente interessate dal fenomeno, almeno in termini comparati. Risultano invece caratterizzarsi per una limitata propensione all'evasione fiscali le province di Asti, Torino, Vercelli e Novara, in quanto la ricchezza reale stimata non supera la ricchezza dichiarata.

Tabella 13. Indice di rischio di evasione e classe di rischio

Provincia	Indice di rischio di evasione	Classe di rischio
Cuneo	-1,86	1
Alessandria	-0,71	2
Verbano C.O.	-0,56	2
Biella	-0,18	2
Novara	0,05	3
Vercelli	0,89	3
Torino	1,06	3
Asti	1,34	3

Fonte: elaborazioni IRES Lucia Morosini

Secondo la letteratura (Tax ap and economic crimes in italian Provinces, A. Argentero, B. Chiarini e E. Marzano) l'evasione fiscale rappresenta una fonte alternativa di finanziamento rispetto al lavoro illegale (frodi) o il finanziamento criminale (Usura), mentre per i reati contro il patrimonio l'aumento di evasione fiscale genera una crescita del crimine. Data la disponibilità dei dati si è voluto mettere in relazione l'indice di rischio d'evasione a livello provinciale con alcuni reati economici (frodi e truffe, estorsioni, riciclaggio) osservando che l'evidenza empirica conferma quanto affermato in letteratura, in quanto dallo svolgimento della regressione lineare si evince che la variabile reati economici è una variabile esplicativa significativa per l'outcome indice di rischio. Inoltre il segno positivo del coefficiente associato a tale variabile conferma il fatto che l'evasione fiscale è considerata come un'alternativa ai reati economici, ovvero una maggiore evasione implica un minor numero di reati economici e viceversa.

output di STATA

VARIABLES	(1) Model
Reati economici	0.0175* (0.00750)
Constant	-4.825* (2.085)
Observations	8
R-squared	0.477

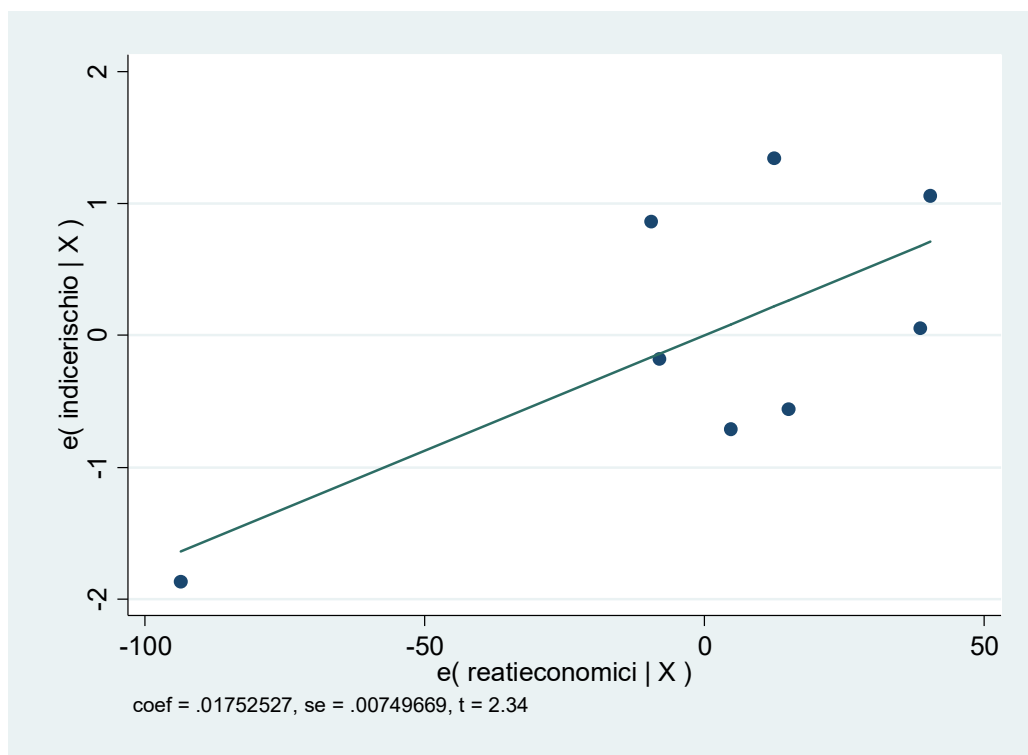
Frodi

Standard errors in parentheses

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Fonte: elaborazioni IRES Lucia Morosini su dati Ministero dell'Interno.

Figura 3. Relazione tra reati economici e il rischio di evasione.



Fonte: elaborazioni IRES Lucia Morosini su dati Ministero dell'Interno.

L'indicatore di rischio di evasione nei Comuni Capoluogo di Provincia

Nella presente sezione ci si focalizzerà sui comuni Capoluogo piemontesi. Anche in questo caso, utilizzando il risultato ottenuto con l'indicatore di rischio di evasione, verrà stimato il differente livello di rischio di evasione. Per stimare la ricchezza reale a livello territoriale sono stati utilizzati indicatori già utilizzati nell'analisi svolta a livello provinciale.

Tabella 14. Item che compongono l'indicatore di rischio di evasione nei Comuni Capoluogo

Capoluogo	Dichiaranti IRPEF	Irpef/Dichiaranti	Rifiuti/dichiaranti (Tonnellate)	Consumi energetici per utente
Alessandria	66693	20651,81	0,757963	2166
Asti	53898	20254,83	0,637413	2183
Biella	33608	21732,91	0,67157	2458
Cuneo	41721	21724,73	0,65629	2068
Novara	73099	22822,15	0,593322	2364
Torino	630326	22542,26	0,694039	2169
Verbania	22063	18979,94	0,778555	1826
Vercelli	33858	21266,44	0,735047	2524
	Vendite semestrali immobiliari/ dichiaranti	Depositi/dichiaranti (Milioni)	Variazione immatricolazioni auto (2015/2014)	Auto con cilindrata > 2.000 cc (1.000 dichiaranti)
Alessandria	0,006043	0,024605	0,20504	2,361567
Asti	0,007106	0,039445	0,19104	1,929571
Biella	0,007171	0,058379	0,24896	2,082837
Cuneo	0,00791	0,040124	0,12128	5,500827
Novara	0,006991	0,030144	-0,03013	1,78525
Torino	0,00992	0,042895	-0,04144	2,296431
Verbano C.O.	0,008249	0,029166	0,16623	1,926302
Vercelli	0,008447	0,026788	0,12193	1,786875

Fonte: elaborazioni IRES Lucia Morosini

Dopo la standardizzazione degli indicatori è stata calcolata la classe di rischio di evasione per ogni comune. Essendo l'indice il risultato della differenza fra il reddito imponibile e gli indicatori di consumo, valori negativi mettono in evidenza un maggior rischio di evasione. Il risultato della costruzione dell'indicatore e della relativa classificazione è riportato nella figura sottostante. Minore è la classe, maggiore sarà il rischio di evasione fiscale.

Dalla tabella sottostante emerge che è Biella il Comune Capoluogo caratterizzato da maggior rischio di evasione, subito seguito dal Comune di Cuneo. Tale risultato è coerente l'indice di rischio evasione elevato presente nella provincia. Inoltre, dai dati si evince che anche i comuni Capoluogo di Verbania e Vercelli presentano rischio di evasione, seppur più contenuto. Tuttavia l'indice di rischio riguardante il Comune di Vercelli è in disaccordo con il dato provinciale, ciò può significare che al di fuori del Comune Capoluogo l'evasione fiscale è più contenuta. Al contrario comparando il risultato ottenuto a livello provinciale con quello del Comune di Alessandria si può affermare che l'evasione si concentra al di fuori del Comune Capoluogo. Le realtà di Torino, Asti e Novara, invece, coerentemente con il dato provinciale non mostrano una particolare propensione all'evasione fiscale.

Tabella 15. Indice di rischio di evasione e classe di rischio

Capoluogo	Indice di rischio di evasione	Classe di rischio
Biella	-1,07	1
Cuneo	-1,04	1
Verbania	-0,41	2
Vercelli	-0,39	2
Asti	0,19	3
Torino	0,20	3
Alessandria	0,22	3
Novara	2,30	3

Fonte: elaborazioni IRES Lucia Morosini

L'indicatore di benessere a livello comunale

Nella presente sezione ci si focalizzerà su trentuno comuni piemontesi. Anche in questo caso, utilizzando il risultato ottenuto con l'indicatore di rischio di evasione, verrà stimato il differente livello di rischio di evasione. Tenuto conto della differente disponibilità di informazioni sono stati utilizzati solamente 6 indicatori per definire l'indice di ricchezza reale territoriale. Nello specifico, la difficoltà a reperire dati aggiornati relativi alle vendite immobiliari su base comunale ha impedito di considerare questo aspetto nella corrente analisi, quindi si sono considerate solamente le quotazioni medie. Inoltre, essendo il dato relativo ai depositi bancari disponibile per le sole realtà in cui sportelli bancari risultano operativi in alcuni comuni tale dato risulta mancante. A risultare fondamentali sono quindi alcuni indicatori esemplificativi del livello dei consumi delle famiglie, la variazione di immatricolazioni di nuove autovetture, la concentrazione di autovetture con cilindrata maggiore di 2.000 cc, Tonnellate di rifiuti per dichiarante, il consumo energetico pro-capite annuo. Tali misure, già esplorate in altri studi relativi alla valutazione del livello di benessere dei comuni italiani (Anania et al., 2008) possono quindi essere considerate come un set di indicatori efficaci per gli scopi del presente lavoro.

Dopo la standardizzazione degli indicatori è stata calcolata la classe di rischio di evasione per ogni comune. Essendo l'indice il risultato della differenza fra il reddito imponibile e gli indicatori di consumo, valori negativi mettono in evidenza un maggior rischio di evasione. Il risultato della costruzione dell'indicatore e della relativa classificazione è riportato nella figura sottostante. Minore è la classe, maggiore sarà il rischio di evasione fiscale.

Comune	Dichiaranti (2014)	IRPEF/dichiarante	variazioni auto	Auto con cilindrata > 2.000 cc (1.000 dichiaranti)	Rifiuti / dichiarante (Tonnellate)	Deposito / dichiarante (Milioni)	Consumo energetico per utente	Quotazione media (€/mq)
Acqui Terme	14484	€ 19.415,03	0,34045	1,829605	0,789247	0,028756	1946	€ 849
Casale Monferrato	25187	€ 19.669,76	-0,21905	1,667527	0,669176	0,034542	2145	€ 766
Novi Ligure	20697	€ 20.472,16	-0,01086	1,594434	0,650158	0,024979	1981	€ 847
Ovada	8629	€ 19.637,36	1,27574	1,564492	0,73584	0,034303	1830	€ 879
Tortona	19736	€ 22.213,22	0,12552	2,710782	0,990019	0,04203	2167	€ 848
Valenza	13921	€ 18.134,37	0,30266	2,155018	0,892327	0,025465	2631	€ 899
Canelli	8044	€ 18.164,41	1,25813	1,616111	0,543765	0,031949	2289	€ 967
Nizza Monferrato	7646	€ 18.087,17	1,36557	1,373267	0,57372	0,025634	2163	€ 935
Alba	23847	€ 22.279,53	-0,06573	3,878895	0,859034	0,059022	2230	€ 1.267
Borgo Dalmazzo	San 9036	€ 21.267,94	1,35369	3,486056	0,758034	0,017596	2017	€ 1.148
Bra	21203	€ 20.093,17	-0,05234	1,745036	0,742252	0,025798	2160	-
Fossano	18107	€ 20.257,37	0,11876	1,51875	0,67074	0,031756	2114	€ 1.022
Mondovi'	16290	€ 20.544,09	0,26115	1,841621	0,682061	0,025936	2056	€ 972
Racconigi	7055	€ 18.607,81	1,63754	1,346563	0,607001	0,020057	2255	€ 867
Saluzzo	12740	€ 20.003,61	0,57014	2,590267	0,625968	0,047881	2110	€ 1.012
Savigliano	15565	€ 19.961,41	0,28245	1,574044	0,628564	0,029232	2094	€ 1.056
Borgomanero	15291	€ 20.956,53	0,37051	1,831143	0,738155	0,039108	2001	€ 802
Treccate	13562	€ 20.085,64	0,48102	1,29037	0,631949	0,016664	1998	€ 698
Carmagnola	19646	€ 19.519,59	-0,00643	0,788965	0,594845	0,017841	2191	€ 1.052
Chieri	25784	€ 21.218,58	-0,17706	1,105337	0,534751	0,021001	2327	€ 1.546
Chivasso	18909	€ 20.168,27	0,06660	0,661061	0,602645	0,014305	1995	€ 1.199
Collegno	36031	€ 21.314,54	-0,40844	1,137909	0,589624	0,015348	2056	€ 1.633
Grugliasco	27564	€ 20.188,41	-0,26758	1,160935	0,631664	0,010866	2247	€ 1.444
Ivrea	17675	€ 22.533,92	0,27490	0,876945	0,750561	0,046195	2093	€ 802
Moncalieri	40367	€ 23.197,40	-0,42534	2,563976	0,626649	0,021726	2523	€ 1.676
Nichelino	33011	€ 18.663,90	-0,43462	0,757323	0,562631	0,012117	1986	€ 1.280
Orbassano	16432	€ 19.830,72	0,20684	1,338851	0,633615	0,023552	2135	€ 1.329
Pinerolo	25833	€ 20.728,98	-0,19758	0,929044	0,66745	0,029575	1979	€ 1.213
Rivoli	35531	€ 22.114,41	-0,37760	1,2665	0,656822	0,021179	2255	€ 1.617
Settimo Torinese	33513	€ 19.268,79	-0,42504	0,939934	0,634139	0,015845	2117	€ 1.438
Venaria Reale	24254	€ 20.249,26	-0,16512	1,195679	0,556796	0,01239	2020	€ 1.363

I comuni rappresentanti l'indice di rischio più elevato sono sei: Tortona, Valenza, Alba, Borgo San Dalmazzo e Saluzzo. Inoltre, coerentemente al dato provinciale i comuni con una minore evasione fiscale fanno parte delle provincie di Torino e Novara.

Comune	indice di evasione	di rischio	classe di rischio
Acqui Terme	-0,20086		2
Casale Monferrato	0,175974		3
Novi Ligure	0,907925		3
Ovada	-0,17685		2
Tortona	-1,47213		1
Valenza	-2,41149		1
Canelli	-0,8377		2
Nizza Monferrato	-0,39548		2
Alba	-2,70268		1
Borgo San Dalmazzo	-1,24519		1
Bra	-0,2815		2
Fossano	0,103527		3
Mondovi'	0,217198		3
Racconigi	-0,43564		2
Saluzzo	-1,09588		1
Savigliano	0,146012		3
Borgomanero	0,004731		3
Treccate	1,213598		3
Carmagnola	0,897998		3
Chieri	0,496843		3
Chivasso	1,403776		3
Collegno	1,0147		3
Grugliasco	0,464728		3
Ivrea	0,591507		3
Moncalieri	-0,66517		2
Nichelino	1,32241		3
Orbassano	0,037529		3
Pinerolo	0,847495		3
Rivoli	0,336123		3
Settimo Torinese	0,552163		3
Venaria Reale	1,18634		3

Fonte: elaborazioni IRES Lucia Morosini

Dalla tabella sottostante si può notare come circa il 38% dei comuni piemontesi presi in considerazione mostrino un rilevante indice di rischio di evasione.

Classe di rischio	Numero comuni	Dato percentuale
-------------------	---------------	------------------

3	19	61,3%
2	7	22,6%
1	5	16,1%

A livello comunale un fattore che risulta aumentare il rischio evasione in base al risultato della regressione lineare è il peso del settore manifatturiero. Questo dato non è sconvolgente, nonostante questo settore non rappresenti un settore particolarmente a rischio evasione, in quanto il settore manifatturiero in questo caso comprende l'industria che è il settore economico che, in termini di valore aggiunto, contribuisce maggiormente all'ammontare del sommerso in Piemonte. Inoltre l'industria alimentare, facente parte del settore considerato, è un settore a rischio secondo la letteratura.

output STATA

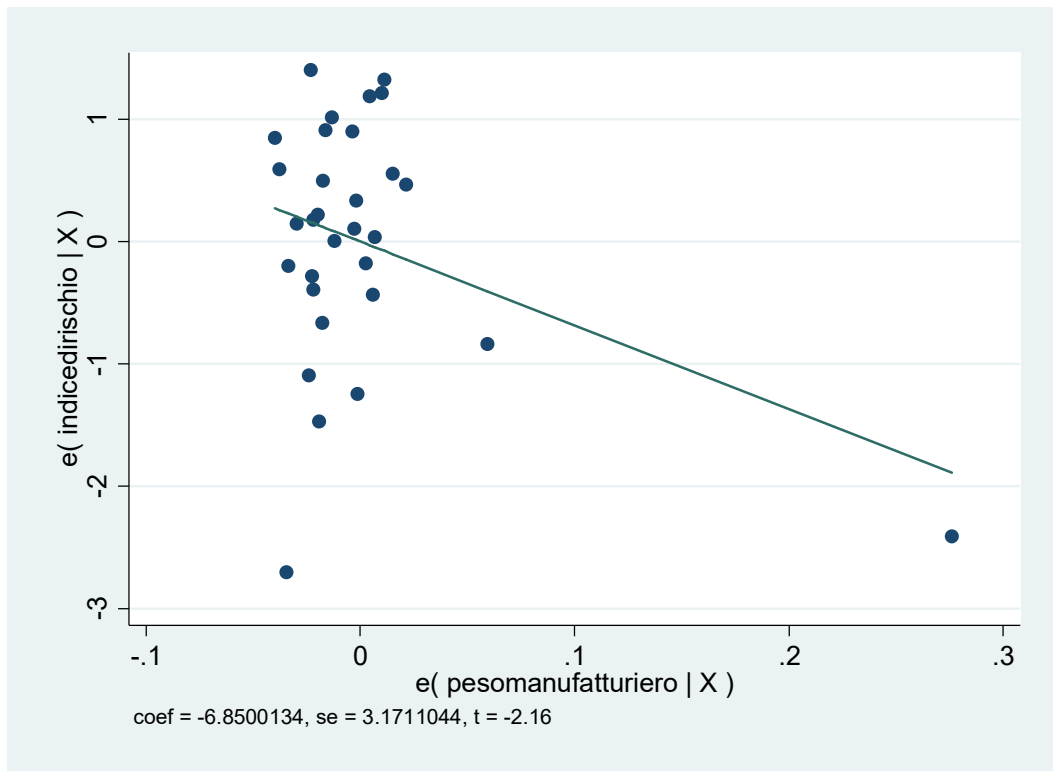
VARIABLES	(1) Model
Peso manifatturiero	-6.850** (3.171)
Constant	0.694* (0.365)
Observations	31
R-squared	0.139

Standard errors in parentheses

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Fonte: elaborazioni IRES Lucia Morosini su dati Movimprese

Figura 4. Relazione tra peso del settore manifatturiero e il rischio di evasione.



Fonte: elaborazioni IRES Lucia Morosini su dati Movimprese

La variabile Reddito autonomo, costruita come rapporto del reddito autonomo e del reddito imponibile (dati IRPEF), risulta incrementare il rischio presente a livello comunale. Questo conferma che la forte presenza di lavoro autonomo a livello locale rappresenta un fattore di rischio evasione, in quanto il peso del reddito autonomo sul reddito imponibile (IRPEF) risulta essere una variabile esplicativa significativa.

output STATA

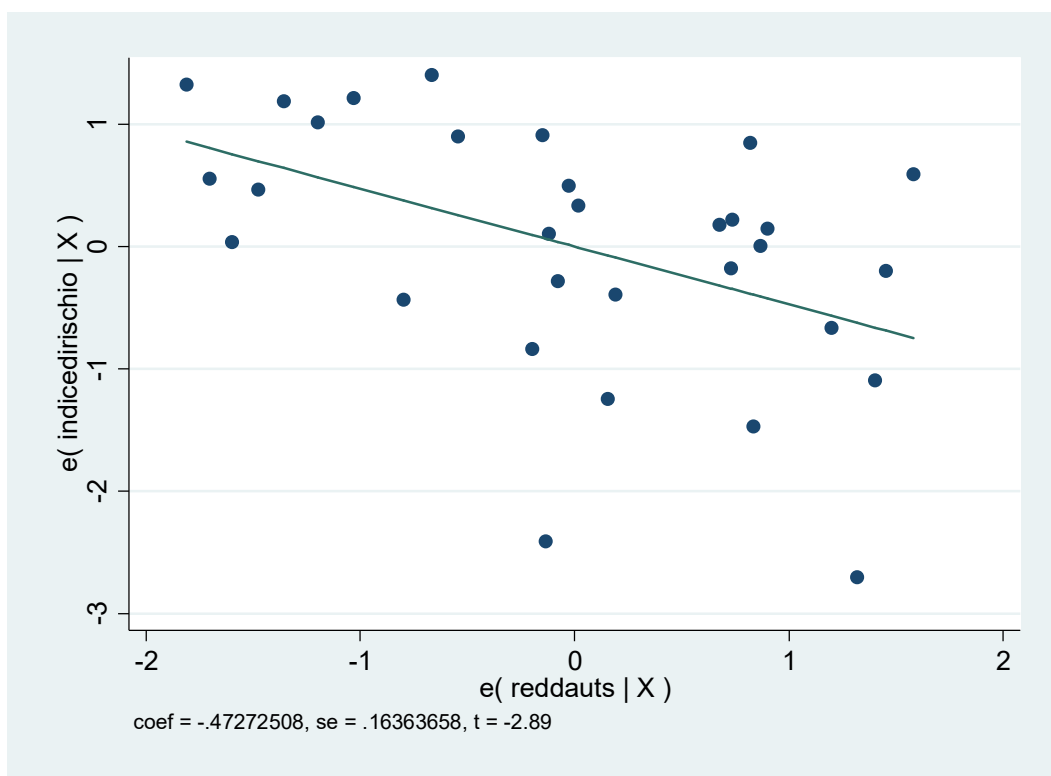
VARIABLES	(1) Model
Reddito autonomo	-0.473*** (0.164)
Constant	-0 (0.164)
Observations	31
R-squared	0.223

Standard errors in parentheses

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Fonte: elaborazioni IRES Lucia Morosini su dati MEF

Figura 5. Relazione tra peso del reddito autonomo e il rischio di evasione.



Fonte: elaborazioni IRES Lucia Morosini su dati MEF

L'analisi dei bilanci dei comuni piemontesi¹⁰.

Negli ultimi cinque anni (2011/2015) la dinamica delle entrate ordinarie e delle spese correnti dei comuni piemontesi risulta poco accentuata, a conferma che in questo periodo gli enti locali hanno fornito un contributo importante al contenimento della spesa pubblica, e che nei bilanci comunali la riduzione dei trasferimenti statali pari a circa 992 milioni è stata in effetti compensata con l'aumento delle entrate tributarie e tariffarie per circa 1.000 milioni. Tuttavia in questo periodo i flussi di bilancio hanno registrato cambiamenti importanti nelle politiche locali, in relazione non solo all'incremento della pressione fiscale ma anche alla ripartizione delle spese. Nei rendiconti comunali si legge infatti la riduzione degli impegni di spesa per il personale cui ha corrisposto l'incremento dei trasferimenti correnti alle società partecipate e agli enti gestori dei servizi. In calo sono anche i pagamenti per gli investimenti (limitatamente al periodo 2011-2014) e gli impegni di spesa per i servizi sociali, mentre risultano in crescita le spese per il governo del territorio e dell'ambiente, in modo particolare per quanto riguarda gli oneri per la gestione dei rifiuti. E' ancora

¹⁰ L'Ires Morosini ha analizzato 6702 certificati di conto consuntivo dei Comuni (di cui 1.056 per il Piemonte) per il periodo 2011/2015, acquisiti dal sito web del Ministero dell'Interno. Pur disponendo la nostra banca dati di informazioni di bilancio per un numero superiore di comuni (ad esempio al 30 novembre 2016 erano disponibili per il 2015 i bilanci di 7.137 comuni, per il 2014 7.917 bilanci, per il 2013 invece 8.040 bilanci, ecc.), sono stati esaminati e messi a confronto solo i comuni per i quali sono disponibili i bilanci per tutti i cinque anni considerati, allo scopo di effettuare un confronto omogeneo. Le statistiche aggregate elaborate sono perfettamente comparabili con quelle rilasciate dall'ISTAT (I bilanci consuntivi delle amministrazioni comunali, www.istat.it). A titolo esemplificativo, il margine di scostamento delle statistiche elaborate dall'IRES Morosini rispetto alle statistiche ISTAT è pari, relativamente alle spese correnti pro capite complessivamente impegnate dai comuni italiani, allo 0,5% per il 2014, allo 0,2% per il 2013, allo 0,3% per il 2012, allo 0,2% per il 2011.

alta inoltre la percentuale di risorse necessarie all'auto-funzionamento dei comuni, un vincolo che riduce i margini discrezionali di spesa di numerosi enti, specie i piccoli comuni (che costituiscono la grande maggioranza delle amministrazioni pubbliche locali del Piemonte), molti dei quali non hanno ancora intrapreso con decisione il percorso della gestione associata dei servizi.

Quel che caratterizza maggiormente la finanza locale piemontese e del nostro paese sono tuttavia i marcati divari territoriali rilevati nella capacità di spesa e di entrata dei comuni, che riguardano soprattutto il livello della progressività fiscale e le quote di spesa destinata al welfare (servizi sociali, servizi per l'infanzia, istruzione, cultura, sport e tempo libero) e agli investimenti. In assenza della definizione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali e di una maggiore uniformità di indirizzi da parte delle Regioni, le differenziazioni rilevate nei flussi finanziari sono destinate a trasformarsi in disparità di trattamento nei confronti dei cittadini.

Le tendenze appena evidenziate sono state influenzate dalla recente evoluzione dell'ordinamento degli enti locali e in particolare dalla parziale e tortuosa applicazione del federalismo fiscale e municipale. Le principali criticità della finanza locale devono essere individuate proprio nella transizione al federalismo, dove l'accelerazione sul lato delle entrate (il d.l. 78/2010 e il taglio dei trasferimenti) è stata affiancata dai forti ritardi che hanno invece interessato il lato delle spese (fabbisogni standard, finanziamento delle funzioni fondamentali). In conseguenza il livello complessivo della pressione fiscale è cresciuto in modo considerevole, anche a fronte degli spazi di autonomia tributaria concessi alle autonomie locali in attesa del completamento del federalismo fiscale. Tutto ciò si è verificato in assenza di un'equa distribuzione del prelievo fra livelli di governo e, dunque, della compensazione fra fisco centrale e fisco locale.

Ad influenzare positivamente la programmazione socio-economica dei Comuni è stata tuttavia la recente introduzione dei fabbisogni standard nelle decisioni di spesa, cioè i nuovi criteri tecnico-razionali (previsti dalla legge 42 del 2009 sul Federalismo e finalizzati al definitivo superamento del criterio della spesa storica) in base ai quali dovranno essere adottate le decisioni di spesa. Negli ultimi due anni inoltre sono stati allentati i vincoli del vecchio Patto di stabilità basato sui saldi di spesa e sui tagli ai trasferimenti ai comuni, in quanto con la legge n. 208 del 2015 (legge di stabilità 2016) il concorso degli enti territoriali al contenimento dei saldi di finanza pubblica è stato affidato al pareggio di bilancio in termini di competenza tra entrate e spese finali. Tali misure hanno conferito un'impronta espansiva al vincolo di finanza pubblica dei comuni, consentendo agli enti di sostenere lo sforzo ad essi richiesto con il passaggio alla contabilità armonizzata (decreto legislativo 118/2011, Legge 56/2014). La cosiddetta legge Del Rio ha infatti introdotto il principio della "competenza finanziaria potenziata", un istituto molto simile al bilancio di cassa, che ha obbligato gli enti a imputare un'entrata in bilancio solo quando essa è esigibile e a impegnare la spesa solo se il pagamento può essere davvero effettuato; tutto ciò allo scopo di eliminare dai bilanci la corposa quota di residui, attivi e passivi. Secondo la Corte dei conti, infatti, al 1° gennaio 2013 la massa dei residui attivi di parte corrente proveniente dai precedenti esercizi (2009-2012) ammontava complessivamente a 33 miliardi di euro per tutti i comuni italiani; le consistenti quote di entrate previste ma non riscosse e la massa dei residui passivi (spese impegnate ma non pagate) hanno in definitiva provocato il disallineamento fra programmazione socio-economica e finanziaria.

Nell'arco del quinquennio 2011-2015 In Piemonte la dinamica delle entrate correnti pro-capite ha mostrato un lieve aumento a livello nominale (da 918,2 a 951,8 euro), mentre il valore medio delle uscite è invece diminuito da 877 a 840,6 euro). Da segnalare che sul fronte della spesa corrente la provincia del Verbano Cusio Ossola (Vco) (da 859 a 917,9 euro pro-capite) è l'unica a far registrare un trend in crescita nel periodo 2011/2015. Per quanto riguarda le entrate correnti, il trend in

espansione (accertamenti) riguarda soprattutto il Vco (da 945,7 a 1.030,3 euro pro capite) e la Provincia di Torino (985,8 a 1.041,7). Nel 2015 i comuni compresi nelle classi demografiche fino a mille abitanti (1.050,20 euro pro-capite) e con popolazione superiore ai 50mila abitanti (1.272 euro) registrano gli accertamenti di entrate correnti più alti.

In diminuzione sono anche le entrate extra-tributarie (da proventi di servizi, multe e proventi di beni dell'ente), con accertamenti che si riducono da 222,8 a 218 euro pro-capite; in controtendenza si comportano i comuni delle province di Asti, Novara e del Vco e quelli con popolazione fino a mille abitanti e superiore ai 5mila abitanti.

Per quanto riguarda le uscite, in conseguenza delle recenti disposizioni contenute nel Patto di stabilità nel 2011/2015 la spesa per il personale dei comuni piemontesi è diminuita di circa 4 punti percentuali se calcolata sul totale delle entrate correnti, dal 29,4% al 25,2% (a livello Italia tale aggregato di spesa si è ridotto dal 29,2% al 25,4%). E' un dato significativo, che aiuta a riflettere sulle difficoltà operative incontrate dalle amministrazioni comunali nella gestione delle funzioni e dei servizi pubblici, in diversi casi impossibilitate a dare seguito alla programmazione dei fabbisogni collegata all'erogazione dei servizi tenuto conto della drastica riduzione dei margini per attuare il ricambio generazionale. In base alle rilevazioni della Corte dei conti nel 2014 la consistenza media dei dipendenti dei comuni italiani, comprensiva di segretari generali e dirigenti, era di poco superiore alle 402mila unità, circa il 3,5% in meno rispetto al 2011. D'altra parte bisogna considerare che negli ultimi anni è aumentato considerevolmente il numero dei dipendenti delle società partecipate dai comuni italiani (il 6% in più nel 2011/2014 se si esaminano le sole società a partecipazione totalitaria e controllata); occorrerebbe approfondire in che modo e in quale misura il "Comune holding" è riuscito a garantire un efficiente uso del personale in organico ed esterno nonché un efficace funzionamento delle funzioni e dei servizi pubblici.

La spesa sociale in senso stretto dei comuni si è compressa a livello Italia mediamente del 6,8% in valori pro-capite (dai 147,5 euro del 2011 ai 137,4 euro del 2015), con riduzioni più consistenti rilevate nelle regioni nelle quali i comuni impegnano di solito quote di risorse sociali più elevate (Emilia Romagna, Piemonte, Trentino Alto Adige, Liguria). Il fenomeno può essere posto in relazione con i processi di esternalizzazione che hanno interessato le funzioni sociali gestite da un numero significativo di comuni capofila dei piani di zona, nonché con la crisi della finanza pubblica e il maggiore impatto del blocco della spesa per il personale (Patto di stabilità) sui servizi per l'assistenza.

In Piemonte gli impegni di spesa sociale dei comuni sono diminuiti in media da 142,9 a 119,5 euro pro-capite nel 2011/2015 (2,1 punti percentuali in termini di incidenza della spesa sociale sul totale della spesa corrente, dal 16,3% al 14,2%). A livello provinciale le riduzioni più consistenti si manifestano nelle province di Torino (dal 18,3% al 15,1%) e di Vercelli (dal 16,3 a 14,4%). Fortemente differenziati risultano i valori dell'incidenza della spesa sociale impegnata nel 2015: le quote % più basse si registrano tra i comuni fino a mille abitanti (5,6%) e nelle province di Alessandria (10,6%) e Cuneo (11,8%). Nel quinquennio esaminato è aumentata l'incidenza della spesa per l'acquisto di prestazioni di servizi sul totale della spesa sociale (dal 48,5% del 2011 al 50,3% del 2015), a conferma che nel periodo di crisi finanziaria i comuni hanno fatto maggior ricorso agli organismi del terzo settore per la gestione dei servizi sociali.

Per quanto riguarda invece le risorse destinate agli investimenti, queste hanno conosciuto un declino importante dal 2011 al 2014, quando a causa del forte inasprimento dei vincoli del Patto di stabilità l'incidenza di tale tipologie di uscite sulle spese totali si è ridotta dal 20,3% al 12,6%, (22,8 al 18,7% a livello nazionale); nel 2015, invece, la quota di spesa per investimenti dei comuni

piemontesi è di nuovo cresciuta fino al 16,8% delle spese totali (20,7% a livello nazionale) in conseguenza del progressivo abbandono delle regole di Patto e dello sblocco degli avanzi di bilancio accumulati nel tempo.

Occorre inoltre segnalare alcune caratteristiche peculiari del sistema delle autonomie locali piemontesi, con riferimento alla marcata presenza dei comuni minori (circa il 90% degli enti ha una popolazione inferiore ai 5.000 abitanti). All'elevato grado di frammentazione istituzionale presente nel territorio sembra corrispondere un insufficiente grado di vitalità delle amministrazioni pubbliche locali, che si esprime nel basso numero dei comuni associati in unioni di comuni e nell'inesistente azione delle diseconomie di scala che agiscono soprattutto negli enti con meno di 3mila abitanti e in quelli montani. Del resto gli studi economico-finanziari insistono sulla presenza nell'azione amministrativa dei piccoli comuni di almeno tre elementi di debolezza:

- l'impossibilità per molti piccoli comuni di esercitare appieno le proprie funzioni ed erogare in modo efficace un numero di servizi adeguato alle esigenze dei cittadini. In effetti, sul versante delle spese, al di là delle differenze di tipo geografico, socioeconomico e morfologico che esercitano influenze rilevanti sulla gamma dei servizi offerti, i piccolissimi comuni presentano la caratteristica costante di un rapporto tra attività di amministrazione generale ed altri servizi forniti enormemente squilibrato a favore delle prime. In particolare sulla base dell'ultima rilevazione dei certificati di conto consuntivo resa pubblica dal Ministero dell'Interno (2015), l'incidenza della spesa per l'amministrazione generale sul totale delle spese correnti cresce mediamente dal 25% rilevato nei comuni "medio-piccoli" (con pop. superiore ai 10.000 abitanti) a circa il 50% dei comuni fino a mille abitanti;
- le carenze di ordine professionale. I comuni minori non dispongono di figure direttive e di competenze specializzate.
- serie difficoltà nel tradurre in pagamenti (stato di avanzamento fisico dei lavori) gli impegni di spesa per gli investimenti.
- il livello dell'imposizione fiscale locale molto alto, cui non corrisponde un livello adeguato della spesa destinata ai servizi.
- Peraltro in questi comuni è più frequente rintracciare quote di avanzo di amministrazione molto elevate, tenuto conto delle difficoltà incontrate nel realizzare gli investimenti e in generale gli interventi di spesa più complessi (Corte dei Conti 2015).

La velocità di riscossione dei tributi: Tari, Tosap e Cosap a confronto.

Per questi motivi, appare necessario, a conclusione di questa breve ricerca sull'evasione fiscale sul territorio piemontese, considerare un ultimo aspetto, riguardante appunto le entrate dei comuni, in particolare, due di esse, la Tari e la Tosap, che possono fornire, non solo un'approssimazione della difficoltà dei comuni nella riscossione delle entrate, ma anche una approssimazione d'insolvenza tributaria da parte di imprese e cittadini residenti nei comuni piemontesi.

La Tari, la tassa sui rifiuti, è uno dei tre tributi (assieme all'Imu e alla Tasi) di cui si compone la Iuc, l'Imposta Unica Comunale, introdotta a partire dal 2014¹¹, ed è destinata a finanziare i servizi di smaltimento e raccolta dei rifiuti. È una tassa dovuta da chiunque possieda o detenga a qualsiasi titolo locali o aree scoperte suscettibili di produrre rifiuti, le cui tariffe sono determinate dal Consiglio Comunale sulla base dei costi del servizio individuati e classificati nel piano finanziario redatto dal soggetto che svolge il servizio e approvato dallo stesso Consiglio. È, quindi, il comune a stabilire le tariffe, le eventuali agevolazioni o esenzioni e le scadenze di versamento del tributo.

¹¹ Istituita con la Legge di Stabilità per il 2014 (Legge 147/2013).

La Tabella mostra la velocità media di riscossione¹² della Tari nelle province piemontesi per l'anno 2015. Il dato, calcolato su tutti i comuni del Piemonte con una popolazione residente superiore ai 10.000 abitanti, mostra come la media di riscossione del tributo a livello regionale sia appena del 78,2%, percentuale che oscilla tra il 72,9% della provincia di Torino e l'86,7% di quella di Cuneo.

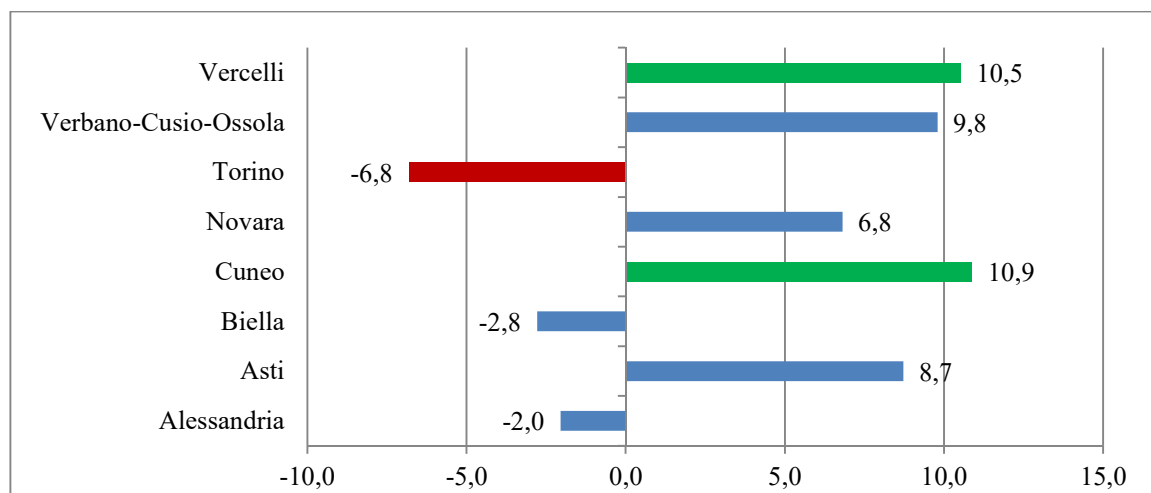
Tabella 16. Velocità media di riscossione della Tari nelle province piemontesi e variazione territoriale. Anno 2015.

	Velocità di riscossione	Serie territoriale
Alessandria	76,6%	-2,0%
Asti	85,0%	8,7%
Biella	76,0%	-2,8%
Cuneo	86,7%	10,9%
Novara	83,5%	6,8%
Torino	72,9%	-6,8%
Verbano-Cusio-Ossola	85,9%	9,8%
Vercelli	86,4%	10,5%
Piemonte	78,2%	100,0%

Fonte: elaborazione IRES Lucia Morosini

La figura riportata sotto mostra, posto 100 il dato medio regionale, la variazione percentuale, rispetto a questo, delle varie province piemontesi. Come si può notare il dato medio è trainato prevalentemente dal saldo negativo della provincia di Torino e, in misura minore, da quelle di Biella e Alessandria che si collocano in una posizione negativa rispetto alla media regionale (rispettivamente, -6,8%, -2,8% e -2,0%).

Figura 6. Variazione percentuale della velocità media di riscossione della Tari delle province piemontesi rispetto alla media regionale. Anno 2015.



Fonte: elaborazione IRES Lucia Morosini

¹² La velocità di riscossione della TARI, così come più avanti per la TOSAP e la COSAP, è calcolata come differenza tra l'ammontare dell'accertamento e l'ammontare dell'effettiva riscossione del tributo.

Lo stesso dato viene confermato anche dall'osservazione dei comuni che più si collocano distanti dalla media regionale: i comuni che presentano una velocità minore di riscossione della Tari (meno del 60% nel 2015), fanno tutti parte della provincia di Torino, mentre, viceversa, tra quelli con una velocità di riscossione maggiore (oltre 90%) si ritrovano ben tre comuni su cinque appartenenti alla provincia di Cuneo.

Tabella 17. Comuni con velocità di riscossione della TARI <60% e >90%. Anno 2015.

Comuni con velocità di riscossione TARI > 90%		
Savigliano	Cuneo	96,4%
Cameri	Novara	95,6%
Saluzzo	Cuneo	94,8%
Busca	Cuneo	92,4%
Borgosesia	Vercelli	91,1%
Comuni con velocità di riscossione TARI < 60%		
Chivasso	Torino	59,6%
Avigliana	Torino	56,1%
Rivarolo Canavese	Torino	54,9%
Pinerolo	Torino	52,1%
Giaveno	Torino	37,4%
Velocità di riscossione media Piemonte		78,2%

Fonte: elaborazione IRES Lucia Morosini

Altro dato disponibile è quello riguardante la Tosap, la tassa per l'occupazione del suolo pubblico, ossia il tributo dovuto quando un soggetto occupa un'area che appartiene al territorio di un ente locale, come Comuni e Province, o appartenente a privati sul quale, però, sia costituita una servitù di pubblico passaggio. I due presupposti della Tosap sono, appunto, l'occupazione del suolo pubblico e il beneficio economico che il contribuente trae dall'utilizzo di tale suolo pubblico. In alternativa o in concomitanza alla Tosap, i comuni possono prevedere il versamento di un canone (e, quindi, non più di un tributo) che viene definito Cosap¹³. Quindi, al fine della nostra analisi, verrà utilizzato il dato relativo alla Tosap, il tributo adottato dal 60% dei comuni piemontesi sopra ai 10.000 abitanti e, quando questo non è presente, si farà ricorso alla Cosap, il canone adottato dal 40% dei comuni presi in considerazione. Come si vedrà meglio oltre, siccome in alcuni casi tassa e canone possono coesistere¹⁴, si è deciso, in questa sede, di prendere in considerazione le due misure distintamente.

Come mostra la Tabella riportata sotto, il dato medio piemontese della velocità di riscossione, sempre calcolato sui comuni con più di 10.000 abitanti, sia nel caso della Tosap sia in quello della

¹³ Ci sono alcune differenze tra la tassa e il canone. La più evidente è quella da individuare nella differente natura di questi due tipi di entrata, infatti mentre la TOSAP è un'entrata tributaria, il canone rappresenta un'entrata di carattere patrimoniale. Un'altra differenza è costituita dal fatto che, mentre la TOSAP ha una disciplina legislativa, essendo prevista e disciplinata dal Decreto Legislativo 507/1993, il Decreto Legislativo (446/1997) che istituisce il canone ne demanda l'intera disciplina al regolamento comunale, ampliando la potestà normativa dell'ente locale, il quale può stabilire in autonomia sia la disciplina che le tariffe. Non solo, mentre la prima norma qualsiasi tipo di occupazione del suolo pubblico la seconda prevede un provvedimento di concessione di tale suolo. Queste differenze fanno sì che le due entrate possano coesistere all'interno dello stesso comune.

¹⁴ È il caso, nello specifico, di 15 comuni: Tortona e Ovada (in provincia di Alessandria); Nizza Monferrato (Asti); Alba (Cuneo); Arona e Novara (Novara); Borgosesia e Vercelli (Vercelli); infine, Orbassano, Venaria Reale, Pianezza, Beinasco, Vinovo e Rivalta (in provincia di Torino).

Cosap, risulta maggiore rispetto a quello registrato precedentemente con la Tari. In particolare, esso sembra ancor più positivo nel caso del canone rispetto a quello del tributo. Come si può notare, si registrano delle differenze sostanziali nella velocità di riscossione provinciale che, però, non rispecchiano quelle viste in precedenza per la Tari: Asti e Novara si collocano sotto al dato medio regionale (rispettivamente, -24,8% e -24,2% per la Tosap, -4,0% e -6,2% per la Cosap) mentre il Verbanco Cusio Ossola e Biella mostrano un saldo piuttosto positivo, sempre in relazione al dato medio (rispettivamente, +18,2% e +12,9% per la Tosap). La Figura 7 rappresenta graficamente lo scostamento rispetto al dato medio piemontese nella velocità di riscossione della Tosap delle varie province.

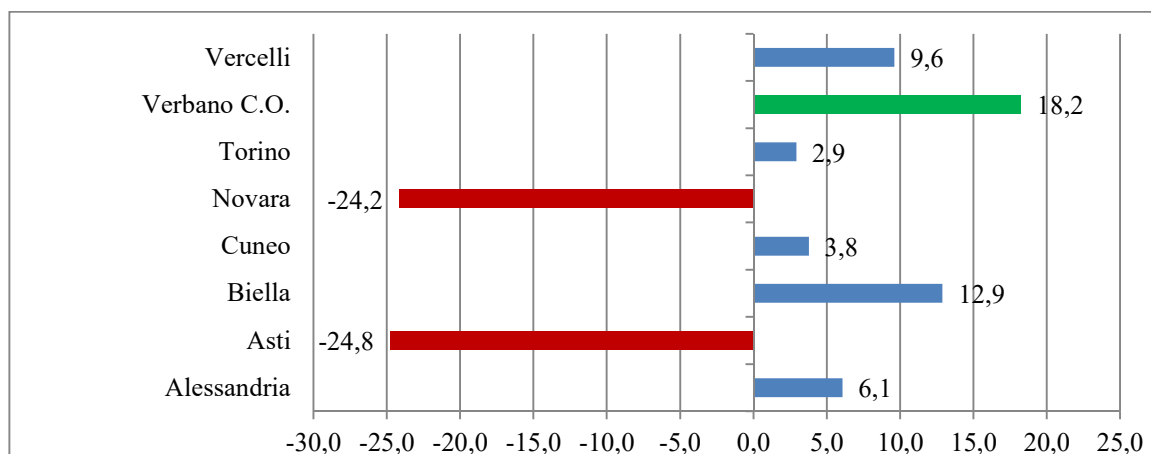
Tabella 18. Velocità media di riscossione di Tosap e Cosap nelle province piemontesi e variazione territoriale. Anno 2015.

	Tosap		Cosap	
	Velocità di riscossione	di Serie territoriale	Velocità di riscossione	di Serie territoriale
Alessandria	87,3%	6,1%	93,7%	8,4%
Asti	61,9%	-24,8%	83,0%	-4,0%
Biella	92,9%	12,9%	-	-
Cuneo	85,4%	3,8%	84,2%	-2,6%
Novara	62,4%	-24,2%	81,0%	-6,2%
Torino	84,7%	2,9%	85,7%	-0,8%
Verbanco C.O.	97,3%	18,2%	-	-
Vercelli	90,2%	9,6%	-	-
Piemonte	82,3%	100,0%	86,4%	100,0%

Fonte: elaborazione IRES Lucia Morosini

Gli unici due valori che spostano la media in modo molto negativo sono, come si diceva pocanzi, quelli registrati presso la provincia di Novara e di Asti.

Figura 7. Variazione percentuale della velocità media di riscossione della TOSAP delle province piemontesi rispetto alla media regionale. Anno 2015.



Fonte: elaborazione IRES Lucia Morosini

Attraverso uno sguardo più approfondito ai comuni presi in considerazione nell'analisi, attraverso i quali si sono calcolate le medie provinciali, si può notare come siano solo alcuni di essi a spostare il valore medio della provincia: ad esempio, nel caso della Tosap sono il comune di Canelli in provincia di Asti e quello di Oleggio in provincia di Novara a registrare i valori più bassi nella

percentuale di riscossione del tributo per il 2015 (rispettivamente, 0,8% e 30,7%) senza i quali la media provinciale ritorna a dei valori più in linea con quella regionale, 88,5% nel caso di Asti e 78,0% nel caso di Novara.

Tabella 19. Comuni con velocità di riscossione della TOSAP <65% e >95%. Anno 2015.

Comuni con velocità di riscossione TOSAP > 95%		
Ovada	Alessandria	95,8%
Chivasso	Torino	95,9%
Savigliano	Cuneo	96,1%
Domodossola	Verbano Cusio Ossola	97,3%
Borgosesia	Vercelli	100,0%
Grugliasco	Torino	100,0%
Piovasasco	Torino	100,0%
Rivalta	Torino	100,0%
Vinovo	Torino	100,0%
Racconigi	Cuneo	100,0%
Comuni con velocità di riscossione TOSAP < 65%		
Canelli	Asti	0,8%
Oleggio	Novara	30,7%
Orbassano	Torino	50,3%
Alba	Cuneo	62,9%
Velocità di riscossione media TOSAP del Piemonte		82,3%

Fonte: elaborazione IRES Lucia Morosini

Le stesse osservazioni fatte in precedenza sulla Tosap valgono anche, in parte, per quanto riguarda il canone Cosap: escludendo, ad esempio, il valore molto basso di Arona nella velocità di riscossione della Cosap, la media della provincia di Novara risulta superiore a quella regionale (89,8%).

Tabella 20. Comuni con velocità di riscossione della COSAP <65% e >95%. Anno 2015.

Comuni con velocità di riscossione COSAP > 95%		
Cameri	Novara	95,9%
Tortona	Alessandria	96,0%
Vinovo	Torino	96,3%
Orbassano	Torino	96,8%
Pianezza	Torino	97,2%
Chieri	Torino	98,2%
Beinasco	Torino	100,0%
Torino	Torino	100,0%
Valenza	Alessandria	100,0%
Comuni con velocità di riscossione COSAP < 65%		
Trofarello	Torino	26,9%
Arona	Novara	54,7%
Venaria Reale	Torino	64,7%
Velocità di riscossione media COSAP del Piemonte		86,4%

Fonte: elaborazione IRES Lucia Morosini

In generale, si può, inoltre, dire che la velocità di riscossione dei tributi osservati sin qui aumenta all'aumentare delle dimensioni dei comuni, mentre non si riscontra alcuna relazione rispetto al reddito medio dei contribuenti. Come mostra la Tabella 6 nei comuni con oltre 50.000 abitanti le percentuali della velocità di riscossione media sono superiori a quelle registrate nei comuni di dimensioni minori (sia con meno di 30.000 abitanti sia con un numero di abitanti compreso tra i 30.000 e i 50.000) e superano in tutti i casi la velocità media regionale.

Tabella 21. Velocità di riscossione media di TARI, TOSAP e COSAP per classe di dimensione dei comuni piemontesi. Anno 2015

	TARI	TOSAP	COSAP
Meno di 30.000 abitanti ¹⁵	78,9%	82,2%	86,3%
Tra 30.000 e 50.000 abitanti	75,0%	81,6%	84,0%
Oltre 50.000 abitanti	80,2%	84,9%	92,5%
Velocità di riscossione media Piemonte	78,2%	82,3%	86,4%

Fonte: elaborazione IRES Lucia Morosini

In conclusione, quindi, per riprendere quanto si diceva in apertura al paragrafo, da questa breve e, per diversi aspetti, limitata analisi, si può notare come esistano marcati divari territoriali nella capacità di riscossione delle entrate (in questo caso, Tari, Tosap e Cosap) da parte dei comuni, che si dimostrano più o meno deboli in base alla loro collocazione spaziale e alla loro dimensione.

Occorre prestare, però, attenzione al fatto che queste differenziazioni nei flussi finanziari sono probabilmente destinate a trasformarsi in disparità di trattamento nei confronti dei cittadini poiché influiscono notevolmente sulle risorse spendibili nella programmazione socio-economica futura degli stessi comuni.

Conclusioni

Le tematiche dell'evasione fiscale hanno assunto nel corso degli ultimi anni un ruolo sempre più importante a livello di carta stampata e di dibattito politico-istituzionale. Nell'ambito dei sistemi economici sempre più complessi e caratterizzati dalla presenza di norme atte a regolare il meccanismo delle transazioni tra individui, si assiste al tentativo di una quota significativa di soggetti di sfuggire a tali norme facendo ricorso ad un contesto economico "sommerso" all'interno del quale non è necessario dover sottostare agli oneri imposti per legge. Il contrasto di tali azioni non sempre però si rivela deciso e costante, mentre i costi sociali risultano essere molto forti e soprattutto finiscono con l'interessare molteplici soggetti.

Le nostre analisi evidenziano come in Piemonte nel 2014 l'economia sommersa incida per il 13,3% del valore aggiunto, pari a circa 14,982 miliardi di euro. Il dato viene peraltro confermato dalle più recenti statistiche fornite a livello regionale dall'ISTAT, in base alle quali, infatti, sempre relativamente al 2014 l'incidenza del sommerso sul valore aggiunto registrato in Piemonte è pari al 13,1%; si tratta di un valore tra i più elevati a livello di Italia settentrionale, subito dopo Liguria e Valle d'Aosta.

A livello provinciale abbiamo osservato come la parte nord-est e la parte sud-ovest della regione siano potenzialmente le aree maggiormente a rischio di evasione, dove l'indicatore di rischio di evasione ha misurato un livello di consumi e di benessere superiore alla media regionale,

¹⁵ Si ricorda che i comuni presi in considerazione da questa ricerca sono quelli superiori ai 10.000 abitanti.

nonostante i redditi siano in linea con quelli di altri territori. In particolare, mentre alcuni territori isolati mostrano valori elevati di rischio di evasione (come nel caso del torinese, dell'astigiano, del biellese, del novarese e del vercellese), l'indicatore assume valori pressoché omogenei per importanti porzioni del territorio provinciale nei casi di Cuneo e Verbania (dove però il dato potrebbe essere in parte compromesso dalla presenza di frontalieri) ed Alessandria. Per quanto concerne la provincia di Torino, emerge chiaramente come il rischio di evasione si concentri principalmente nell'ambito denominato "Montagna Olimpica-Pinerolese" a Ovest di Torino. Il sud del Piemonte risulta invece maggiormente interessato da un rischio di evasione più alto, con gli ambiti di "Alba", "Borgo San Dalmazzo" e "Saluzzo" per la provincia di Cuneo, e Tortona e Valenza per la provincia di Alessandria, come principali punti critici. L'economia prevalentemente agricola dell'area e la forte incidenza dell'industria alimentare (riconosciuti quali fattori di rischio dalla letteratura in materia) è alla base probabilmente del comportamento di tutta la serie di item che compongono l'indicatore di rischio di evasione, situazione paragonabile a quella riscontrata anche per i contesti di "Alba" e "Canelli-Nizza". Centrando l'analisi sui 67 comuni più popolati della provincia (con più di 10.000 abitanti), si può osservare come la situazione più critica, con riferimento agli indicatori utilizzati ed in termini comparati rispetto agli altri comuni, riguardi 10 comuni, cioè il 15% del campione.

Questi dati evidenziano come il fenomeno dell'evasione fiscale sia ancora di grande attualità. Ulteriori conferme sull'esposizione del nostro Paese e del Piemonte a questi fenomeni provengono anche dai recenti dati sulle dichiarazioni Irpef rilasciati dal Ministero dell'Economia e delle Finanze (dichiarazione redditi 2015): più di 10 milioni di italiani hanno infatti un'imposta Irpef pari a zero. Sono soprattutto contribuenti con livelli reddituali compresi nelle soglie di esenzione, la cui imposta lorda si azzerava per effetto delle numerose detrazioni riconosciute dal nostro ordinamento. In generale il 45% dei contribuenti dichiara solo il 4,5% dell'Irpef totale, collocandosi cioè nella classe di reddito fino a 15.000 euro, mentre in quella tra i 15.000 e i 50.000 euro rientra il 49% dei contribuenti, che dichiara il 57% dell'Irpef totale. Dunque solo il 5,2% dei contribuenti dichiara più di 50.000 euro e versa il 38% dell'Irpef totale. Alcuni dati poi offrono spunti per approfondire il tema delle diseguaglianze sociali; si rileva infatti una lieve flessione, rispetto al 2014, del reddito medio da lavoro dipendente (-0,2%), mentre è consistente la crescita dei redditi d'impresa (+14,4% per la contabilità ordinaria e +8,6% per la contabilità semplificata) e da lavoro autonomo (+7,6%) influenzata dall'introduzione del regime forfettario rivolto alle partite Iva con dimensioni economiche ridotte. I valori più alti si registrano nel Lazio (620 euro), seguito dal Piemonte (510 euro).

Detto del rischio dell'evasione fiscale, con questo studio intendiamo sensibilizzare le istituzioni pubbliche e private sulla necessità di attivare misure efficaci di contrasto al fenomeno.

Il meccanismo attivato dal decreto legge n. 138 del 2011 e confermato fino al 2019, in teoria è semplice: il Comune grazie ai dati di cui dispone indica alla Agenzia delle Entrate i soggetti titolari di dichiarazioni "sospette" in relazione al patrimonio immobiliare ed al tenore di vita del contribuente, e se le contestazioni del Fisco hanno successo il 100 per cento della maggiore imposta accertata viene girata al Comune.

Si tratta di un'opportunità importante per i Comuni, che potrà consentire il recupero di preziose risorse da utilizzare per lo sviluppo dei servizi e per il mantenimento degli equilibri finanziari.

Ad oggi in Piemonte sono attivi 69 Patti Antievasione che i Comuni hanno firmato con la Agenzia delle Entrate. Si tratta in larghissima maggioranza di Protocolli sollecitati e sottoscritti con CGIL-CISL-UIL e con i sindacati dei Pensionati SPI-FNP-UILP. Nel 2010 infatti i Sindacati confederali

hanno sottoscritto con l'Anci e Legautonomie l'accordo quadro per mettere al centro la difesa della spesa sociale e dei servizi pubblici e assumere la lotta all'evasione e all'elusione fiscale come una vera e propria priorità, al fine di reperire nuove risorse e condurre una battaglia di equità e di giustizia sociale improcrastinabile. Tuttavia, sino ad oggi molti di questi patti (siglati in Piemonte ma anche nelle altre regioni italiane) non sono passati dalle intenzioni ai fatti, mancando di promuovere iniziative concrete e operative per la trasmissione di segnalazioni qualificate alle Agenzia delle Entrate.

Nel 2015 solo 559 comuni italiani (il 7% del totale) hanno collaborato attivamente con lo Stato nel contrasto all'evasione, con il recupero di 17,1 milioni di euro. In Piemonte i Comuni che hanno ottenuto benefici dalla lotta all'evasione sono solo 42 su una platea di 1.202 (erano 35 nel 2014). Al primo posto c'è Torino, con circa un milione di euro (995.842,36 euro) riconosciuti dal Ministero dell'Economia per il 2015, seguono Orbassano (circa 91mila euro), Nichelino (circa 38mila euro) e Alessandria (circa 30mila euro), numerosi sono gli enti che hanno beneficiato di cifre inferiori ai mille euro.

In generale, dal febbraio 2009 al marzo 2016 sono state inviate, da parte delle Amministrazioni comunali italiane, 82.637 segnalazioni che hanno portato ad una maggiore imposta accertata per circa 317 milioni di euro e a maggiori somme riscosse per 84,7 milioni di euro. Il dato complessivo riflette profonde differenze territoriali in ordine ai risultati conseguiti. In Piemonte, le segnalazioni qualificate trasmesse dai comuni all'Agenzia delle Entrate sono 4.894 e hanno condotto a una maggiore imposta accertata per circa 32,6 milioni e a maggiori somme riscosse per circa 5,5 milioni. In Emilia Romagna il numero delle segnalazioni è 6 volte superiore a quello rilevato in Piemonte (29.734) e le somme riscosse ammontano a circa 32,6 milioni, in Lombardia le 13.931 segnalazioni effettuate hanno portato a 25,9 milioni di somme riscosse.

Occorre dunque che l'attività anti-evasione si sviluppi ulteriormente, anche allo scopo di promuovere un uso sociale delle risorse riscosse dalle amministrazioni comunali. Come si è visto, infatti, nel 2011-2015 la spesa corrente dei comuni piemontesi è diminuita e l'incidenza della spesa sociale in senso stretto si è ridotta dal 16,3% della spesa totale al 14,2%, con un calo più importante registrato nell'area metropolitana di Torino. Negli ultimi anni i Sindacati hanno potuto notare in diversi casi come i comuni incontrino difficoltà nel mantenere l'offerta dei servizi sociali sui livelli adeguati, per cui reperire nuove risorse attraverso l'utilizzo di questo strumento potrebbe compensare sicuramente, almeno in parte, il taglio dei trasferimenti statali.

In conclusione il Patto antievasione fiscale costituisce sicuramente uno degli strumenti che i Comuni possono utilizzare per ottenere risorse economiche da poter poi destinare al miglioramento delle politiche sociali, che sono al centro degli accordi di negoziazione.

Tale Patto in Piemonte è stato reso più efficace dal recente protocollo d'intesa sottoscritto nel settembre 2016 da ANCI, Regione Piemonte, Comando regionale della Guardia di Finanza e Direzione regionale dell'Agenzia delle Entrate, allo scopo di migliorare le attività di accertamento fiscale e catastale.

Il nuovo protocollo intende dare concretezza agli interventi dei Comuni attraverso l'attivazione di interventi formativi e seminariali rivolti ai funzionari comunali, la revisione del Catasto dei Fabbricati, la bonifica delle banche dati censuarie e planimetriche, l'introduzione di nuovi servizi di consultazione e visura, il potenziamento delle attività di controllo sulle organizzazioni no profit allo scopo di contrastare l'abuso di regimi agevolativi.

Gli ambiti d'intervento previsti dalla normativa in materia di partecipazione dei Comuni all'accertamento dell'evasione fiscale sono costituiti da: commercio e professioni; urbanistica e territorio; proprietà edilizie e patrimonio immobiliare; residenze fittizie all'estero; disponibilità di beni indicativi di capacità contributive.

In questo contesto l'intenzione del Sindacato è di sollecitare i comuni e gli altri partner istituzionali e sociali a realizzare accordi progettuali che definiscano: le azioni che verranno intraprese al fine di contrastare l'evasione fiscale, i risultati attesi da queste azioni in termini di risorse economiche aggiuntive da destinare allo sviluppo economico e sociale, una cronologia degli interventi e dei risultati e la specificazione delle riduzioni della pressione fiscale e/o dei servizi che verranno mantenuti o incrementati attraverso le risorse che l'operazione di contrasto all'evasione fiscale ha generato.

La necessità di investire nelle azioni di contrasto all'evasione fiscale deriva anche dalle atipicità che il sistema piemontese delle pubbliche amministrazioni (regioni, province e comuni) presenta relativamente al rapporto tra pressione fiscale e spesa corrente e per gli investimenti. Infatti, in base alle ultime rilevazioni della Banca d'Italia sul peso del Fisco locale nelle regioni italiane (luglio 2016), il Piemonte risulta la terza regione con pressione fiscale più elevata nel 2015 (2.210 euro pro capite), subito dopo la Campania (2.416 euro) e il Lazio (2.311 euro). Nelle prestazioni del Piemonte incidono soprattutto il gettito in crescita dell'addizionale regionale Irpef, della Tari, dell'Imu e della Rc auto. Al contrario, per quanto riguarda la spesa pubblica primaria (al netto degli interessi) delle amministrazioni locali, il Piemonte è in penultima posizione tra le regioni del Nord, subito dopo il Veneto.

Bibliografia

- Agenzia delle Entrate – Argomenti di discussione N. 03/2015
Agenzia delle Entrate – Argomenti di discussione, N. 01/2016.
Anania, G., & Tenuta, A. 2008. Ruralità, urbanità e ricchezza dei comuni italiani. QA Rivista dell'Associazione Rossi-Doria.
Argentiero, A., Chiarini, B. e Marzano, E. (2015), Tax Gap and economic crimes in Italian provinces,
Bernardi, L. e Bernasconi, M. (1997) L'evasione fiscale in Italia: evidenze empiriche, Il fisco, n.38, pp.19-36.
Bishop, J.A., Formby, J.P. and Lambert, P. (2000) Redistribution through the income tax: the vertical and horizontal effects of non-compliance and tax evasion, Public Finance Review, num. 28, pp. 335-350.
Braiotta, A., Carfora, A., Pansini, R. V. e Pisani, S. (2015), Tax Gap and redistributive aspects across Italy, Agenzia delle Entrate – Argomenti di discussione, N. 02/2015.
Braiotta A., Pisani S., Pisano E. (2012) “Evasione fiscale e distribuzione primaria del reddito” in Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze, n.2
Carfora, A., Pansini, R. V. e Pisani, S. (2016), Spatial Dynamics in Tax Gap Determinants,
Corte dei Conti (2012) Valutazioni sul sistema informativo dell'anagrafe tributaria e sul fenomeno dell'evasione fiscale ai fini del suo contrasto, in Elementi per l'Audizione della Corte dei conti – Commissione Parlamentare di vigilanza sull'anagrafe tributaria, Roma, luglio 2012.

D'Agosto, E., Marigliani, M., Pisani, S. (2014), Asymmetries in the territorial Vat gap, Agenzia delle Entrate – Argomenti di discussione N. 02/2014.

D'Agosto, E., Marigliani, M., Pisani, S. (2016), A general framework for measuring Vat compliance in Italy, Agenzia delle Entrate – Argomenti di discussione N. 02/2016.

Fiorio, C.V. e D'Amuri, F. (2005) Workers' tax evasion in Italy, *Giornale degli Economisti e Annali di Economia*, vol.64: 247-270.

Galbiati, R. e Zanardi, A. (2001) The redistributive effects of tax evasion: a comparison between conventional and multi-criteria perspectives, *Econpubblica*, Università Bocconi, Working Paper 81.

Giovannini et al (2011) *Economia non osservata e flussi finanziari*, relazione finale del gruppo di lavoro istituito presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Immordino, G. e Russo, F. F. (2015), L'evasione paga in contanti, *lavoce.info*, 20 Ottobre 2015.

Ires Lucia Morosini (2017), *Analisi dei bilanci dei Comuni piemontesi*, Torino, 2017.

Istat (2010), *La misura dell'economia sommersa secondo le statistiche ufficiali. Anni 2000-2008*, *Statistiche in breve*, 13 Luglio 2010.

Istat (2014), *Sec 2010: Cambia il sistema dei conti nazionali*, 28 Gennaio 2014.

Istat (2015), *L'economia non osservata nei conti nazionali. Anni 2011-2013*, *Statistiche Report*, 4 Dicembre 2015.

Istat (2016), *L'economia non osservata nei conti nazionali. Anni 2011-2014*, *Statistiche Report*, 14 Ottobre 2016.

Ministero dell'Economia e della Finanza (2016a), *Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva*, 30 Settembre 2016.

Ministero dell'Economia e della Finanza (2016b), *Rapporto sui risultati conseguiti in materia di misure di contrasto all'evasione fiscale e contributiva*,

Monticelli, A. (2005) *Economia sommersa ed evasione fiscale. Analisi teorica ed evidenze empiriche*, *SIDE working paper*, Società italiana di Diritto ed Economia.

Neri, A. e Zizza, R. (2008), *A multidimensional approach to income survey response errors*, Banca d'Italia.

Pagani, L. (2017), *Contro l'evasione è meglio l'accertamento*, *lavoce.info*, 10 Febbraio 2017.

Pisani, S. e Polito, C. (2006a) *Analisi dell'evasione fondata sui dati IRAP. Anni 1998-2002*, Agenzia delle entrate, documento di lavoro dell'Ufficio Studi.

Pisani, S. e Polito, C. (2006b) *Metodologia di integrazione tra i dati IRAP e quelli di Contabilità Nazionale*, Agenzia delle entrate, documento di lavoro dell'Ufficio Studi.

Pugliese, E. (2009) *Il lavoro nero*, in *Il lavoro che cambia. Contributi tematici e raccomandazioni*, CNEL.

Rota, F. S. 2012. *Indicazioni per una partizione intermedia del territorio regionale: gli Ambiti di Integrazione Territoriale del Piemonte*. *Politiche Piemonte*, url: http://www.politichepiemonte.it/site/index.php?option=com_content&view=article&id=218:indicazioni-per-una-partizione-intermedia-del-territorio-regionale-gli-ambiti-di-integrazione-territoriale-del-piemonte&catid=54:speciale-province&Itemid=76.

Schneider, F. (2016), *Estimating the size of the shadow economies of highly-developed countries: selected new results*, *CESifo DICE Report* 4/2016

Stevanato, D. (2016), *Mito e realtà del contrasto all'evasione fiscale*, *lavoce.info*, 25 Novembre 2016.

Vitaletti, G. (2012) *L'evasione fiscale. Modi di manifestazione e misure per l'emersione*, XXIV conferenza Società Italiana di Economia Pubblica, Pavia.

