



Stima del lavoro sommerso e del rischio di evasione fiscale nella provincia di Bergamo

a cura dell'Ires Lucia Morosini

Coordinamento:

Spi CGIL Bergamo: Giovanni Peracchi

Ires Lucia Morosini: Francesco Montemurro

A cura di: Cristiano Buizza, Giulio Mancini, Francesco Montemurro

- Giugno 2013 -

Introduzione

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. Come mostrato dalla letteratura interessata ad analizzare il fenomeno, all'interno 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 [CNEL 2009]. 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 problematiche che si ripercuotono 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 (burocrazizzazione) dell'attività economica possono indurre gli imprenditori ad individuare strade alternative alla totale legalità, 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. 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) 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. 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.

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 posizioni 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 10 item: 1) i consumi finali interni relativi all'acquisto di beni e servizi, senza il dato relativo agli alimentari, 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) i costi relativi alla gestione dei rifiuti, 6) il numero di auto immatricolate, 7) il numero di auto vendute con oltre 2500 cc, 8) il volume delle compravendite degli immobili residenziali, 9) il volume delle compravendite degli immobili non residenziali e 10) i depositi bancari.

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

Partendo dai valori del sommerso rilevati dall'ISTAT a livello nazionale, abbiamo stimato il dato a livello regionale per la regione Lombardia. L'entità sarà stimata pesando il dato per i fattori che gli studi hanno mostrato avere un influsso significativo sulla propensione ad evadere..

Nel caso del sommerso stimato dall'ISTAT, dunque, conosciamo i valori relativi al 2009 suddivisi a livello di settori economici. Da questi è possibile sapere che dei quasi 276 miliardi (ipotesi massima) evasi a livello italiano, 9,2 sono da imputare al settore agricolo, 52,9 all'industria (che ricomprende il dato delle costruzioni) e 213 miliardi di euro al settore dei servizi. Purtroppo, è possibile osservare come la propensione ad evadere stimata dall'ISTAT a livello settoriale, sia diversa in modo significativo dal dato fornito dalla Corte dei Conti per quanto concerne il gettito IRAP evaso. Pertanto, non è possibile ipotizzare un comportamento simile tra le diverse imposte considerate, aspetto che permetterebbe di sfruttare le informazioni desunte dagli altri studi per applicarle ad altre entità. Inoltre, non esistendo sti-me 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. Sulla base di questi dati, facendo uso di alcuni criteri possiamo quindi stimare l'ap-porto della regione Lombardia al valore aggiunto prodotto dal sommerso nazionale. All'interno della regione, pertanto, è possibile stimare un dato relativo all'evasione pari a circa 46,5 miliardi: 578,8 milioni di euro dipendenti dal settore agricolo, 9,7 miliardi dal settore industriale in senso ampio (comprendente anche il settore delle costruzioni) e 36,2 miliardi derivabili dal settore dei servizi.

Valore aggiunto prodotto dal sommerso e stima a livello regionale

	<u>Lombardia</u>
Agricoltura	578.844
Industria + Costruzioni	9.730.104
Servizi	36.206.260
Totale evasione	46.515.208

Fonte: elaborazioni IRES Morosini su dati Giovannini et al. 2011

* dati in migliaia di euro

L'indice di rischio di evasione a livello locale

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 dei 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 stessa provincia o regione.

Per quanto concerne la struttura degli indicatori utilizzati, la prima voce è rappresentata dai valori relativi al reddito disponibile familiare pro-capite. La voce si compone di diversi aspetti al fine di

ricomprendere nel dato tutte le potenziali fonti di reddito, al netto delle uscite. 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.

L'indicatore dei consumi invece si compone di 10 item:

Indicatori di ricchezza e di benessere utilizzati

Ricchezza (entrate)				Benessere (uscite)	
Reddito	IRPEF	2009/2010	(dati Ministero dell'Economia e delle Finanze)	1	Consumi finali interni per beni e servizi (senza alimentari). 2009/2010 per dichiarante (Ist. Tagliacarne-ASR Lombardia).
				2	Consumo di gas naturale (metri cubi da 38,1 MJ) 2009/2010 per dichiarante. (dati Ministero dello Sviluppo Economico).
				3	Consumo di benzina e gasolio su rete ordinaria 2009 per 1000 dichiarante reddito Irpef (dati Ministero Sviluppo Economico)
				4	Tonnellate di rifiuti prodotti 2009/2010 ogni dichiarante (dati ISTAT).
				5	Euro per dichiarante reddito Irpef relativo al costo della gestione dei rifiuti 2009/2010 (dati ARPA Lombardia)
				6	Auto immatricolate 2009/2010 ogni dichiarante (dati ACI).
				7	Auto dai 2500 cc 2009/2010 ogni 1000 dichiarante (dati ACI).
				8	Compravendita immobili residenziali ogni 1000 dichiarante reddito Irpef 2009/2010 (banca dati OMI)
				9	Compravendita immobili commerciali e produttivi ogni 1000 dichiaranti reddito Irpef 2009/2010 (banca dati OMI)
				10	Depositi bancari per dichiaranti 2009/2010 ogni 1000 dichiaranti reddito Irpef (dati Banca d'Italia).

La tabella sottostante mostra i valori ottenuti per quanto concerne il rischio di evasione. Le stime rilevano come la maggiore propensione all'evasione risulti interessare la provincia di Brescia e con valori molto simili la provincia di Sondrio. Osservando il dato prodotto è possibile notare come siano quattro le realtà maggiormente interessate dal fenomeno, almeno in termini comparati.

Oltre alle realtà già presentate, risultano caratterizzarsi per una significativa tendenza ad un livello dei consumi mediamente superiore al dato della ricchezza dichiarata anche la provincia di Mantova e di Bergamo. In linea con il vincolo di bilancio del reddito dichiarato risultano essere invece le province di Pavia, Cremona, Como e Varese. Le province di Lecco e di Milano (ricomprendendo anche il dato di Monza, al 2009/2010 impossibile da distinguere dalla provincia di Milano) invece risultano essere le realtà territoriali caratterizzate da una propensione all'evasione molto contenuta almeno in termini di intensità, vale a dire rispetto alla ricchezza prodotta a livello locale.

Per poter valutare la correttezza del dato è necessario però testare la bontà dell'indicatore prodotto. Nel nostro caso, il rischio di evasione sarà posto in relazione con la presenza a livello locale dei fattori che la letteratura ha individuato essere strettamente correlati con la propensione all'evasione.

Come si può osservare dalla figura sottostante, l'indicatore prodotto risulta essere fortemente correlato con la diffusione sul territorio dei settori economici rilevati essere maggiormente caratterizzati dalla presenza di economia sommersa e evasione: il settore agricolo, edilizio e alberghiero. Infatti, al crescere della presenza sul territorio di questi settori, il dato del rischio di evasione diventa sempre più negativo (indice di maggiore tendenza ad evadere). Da notare come la provincia di Brescia tenda a comportarsi (anche se in modo lieve, dato il livello elevato dell'R quadrato che rileva il grado di associazione esistente tra i due fenomeni presi in considerazione) da

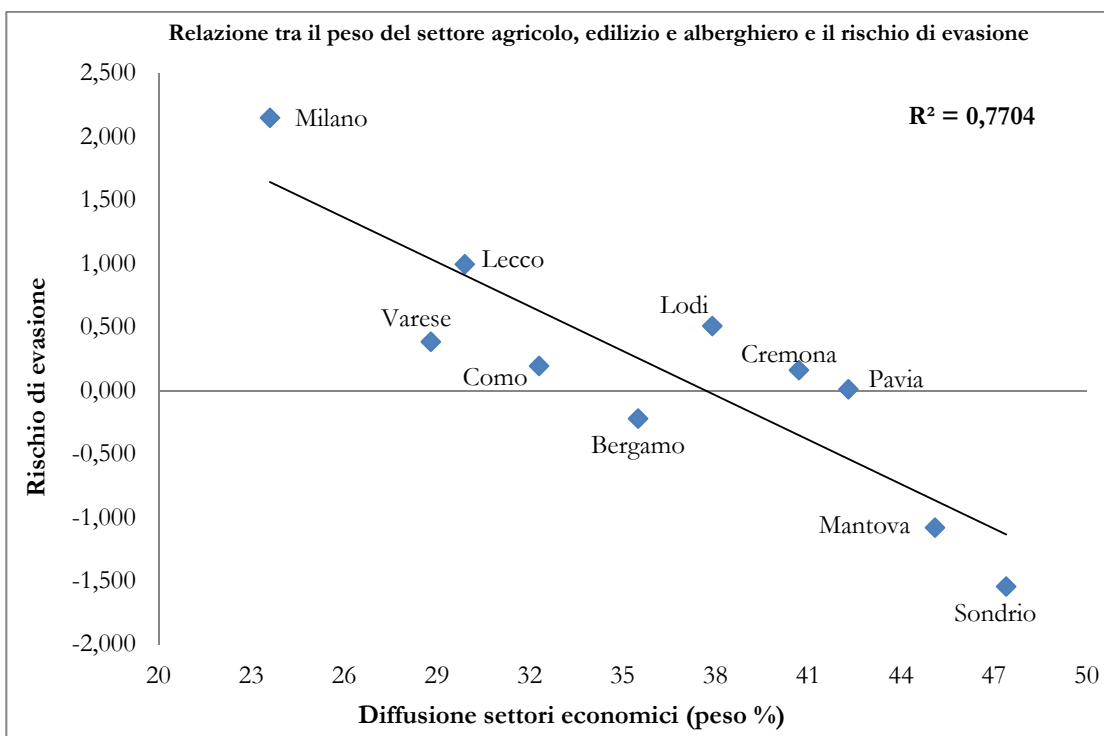
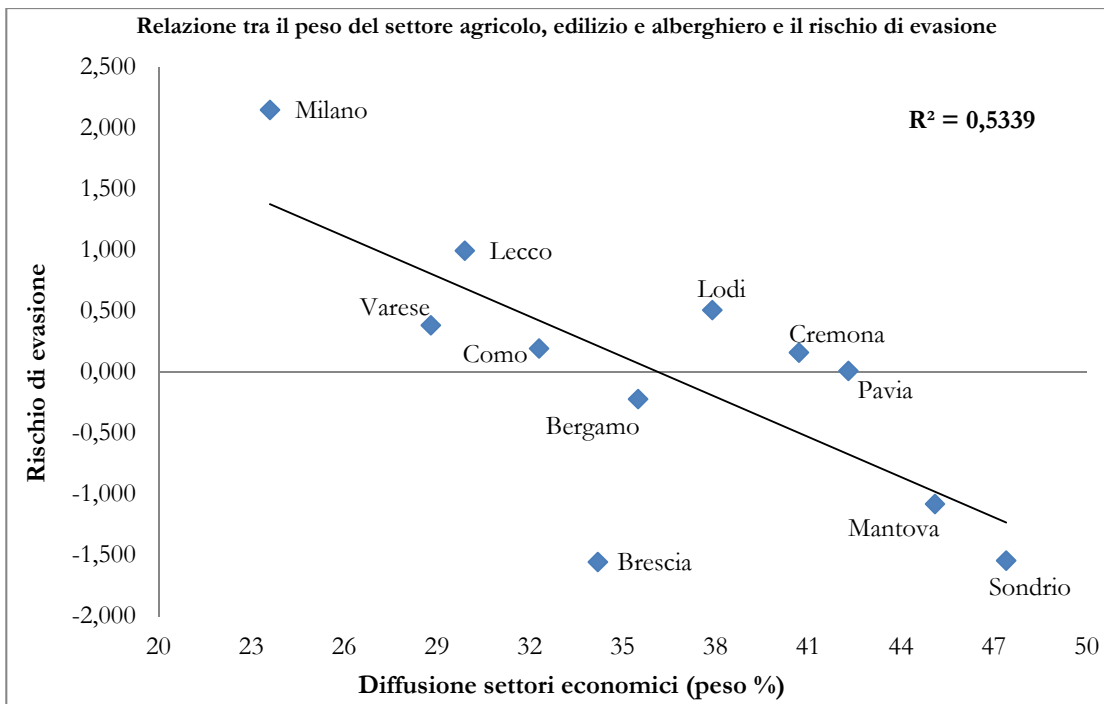
“outlier”, vale a dire da caso predetto solamente in modo limitato dal modello. Infatti, eliminando tale caso, é possibile osservare come il valore dell’R-quadrato salga a livelli prossimi a 0,8 (valore molto elevato considerando che il valore massimo che può raggiungere é uno).

Indice del rischio di evasione e classe di rischio

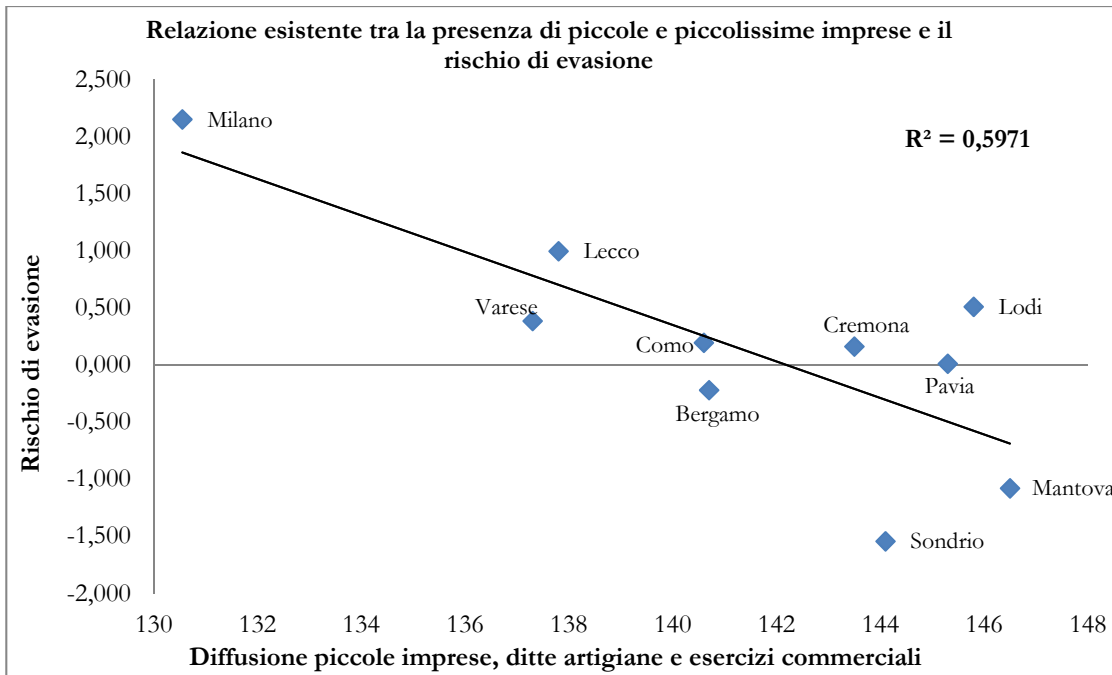
Provincia	Indice di Rischio di evasione	Classe di rischio
Brescia	-1.556	1
Sondrio	-1.544	1
Mantova	-1.080	2
Bergamo	-0.221	3
Pavia	0.010	4
Cremona	0.161	4
Como	0.194	4
Varese	0.384	4
Lodi	0.508	5
Lecco	0.995	5
Milano e Brianza	2.149	6

Fonte: elaborazioni IRES Morosini

Per poter valutare la correttezza del dato é necessario però testare la bontà dell’indicatore prodotto. Nel nostro caso, il rischio di evasione sarà posto in relazione con la presenza a livello locale dei fattori che la letteratura ha individuato essere strettamente correlati con la propensione all’evasione. Come si può osservare dalla figura sottostante, l’indicatore prodotto risulta essere fortemente correlato con la diffusione sul territorio dei settori economici rilevati essere maggiormente caratterizzati dalla presenza di economia sommersa e evasione: il settore agricolo, edilizio e alberghiero. Infatti, al crescere della presenza sul territorio di questi settori, il dato del rischio di evasione diventa sempre più negativo (indice di maggiore tendenza ad evadere). Da notare come la provincia di Brescia tenda a comportarsi (anche se in modo lieve, dato il livello elevato dell’R quadrato che rileva il grado di associazione esistente tra i due fenomeni presi in considerazione) da “outlier”, vale a dire da caso predetto solamente in modo limitato dal modello. Infatti, eliminando tale caso, é possibile osservare come il valore dell’R-quadrato salga a livelli prossimi a 0,8 (valore molto elevato considerando che il valore massimo che può raggiungere é uno).

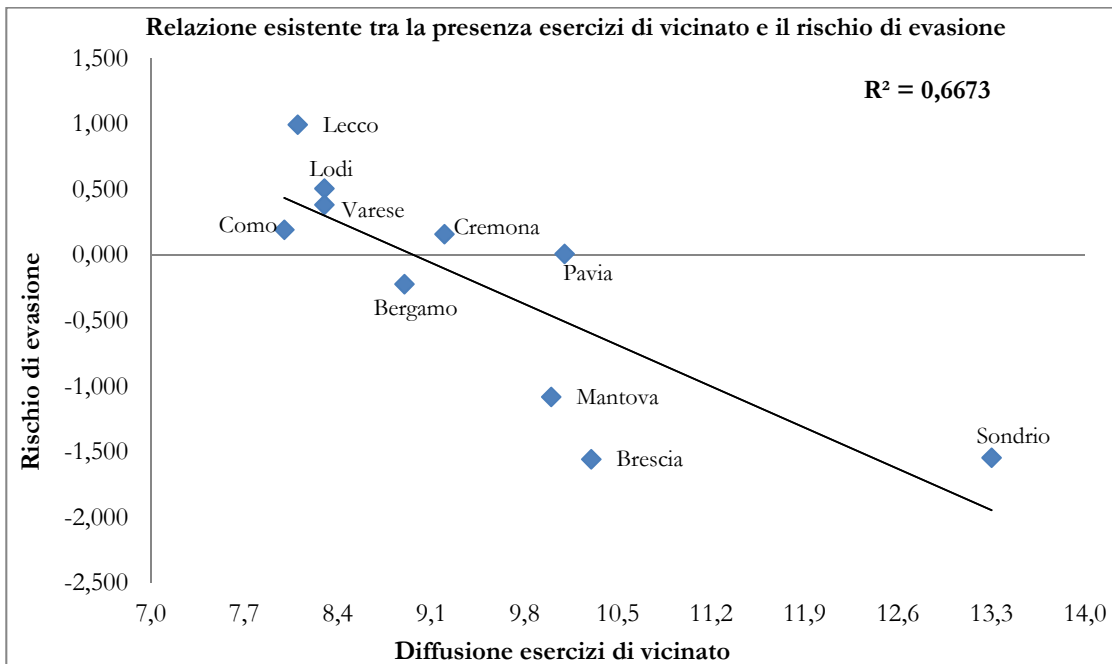


Lo stesso aspetto si rileva per quanto concerne il livello di associazione esistente tra il risultato rilevato del rischio di evasione e la diffusione a livello territoriale di piccole e piccolissime imprese e delle ditte artigiane. Infatti, escludendo il caso della provincia di Brescia, la relazione esistente tra questi due fenomeni conferma nettamente l'andamento rilevato dalla letteratura: all'aumentare della diffusione delle ditte artigiane e delle ditte di piccole e piccolissime dimensioni la propensione media provinciale all'evasione tende ad essere superiore.



Fonte: elaborazioni IRES Morosini

Conferma alla letteratura relativa al tema dell'evasione e dell'economia sommersa viene anche dalla figura che pone in relazione la diffusione sul territorio dei piccoli esercizi di vicinato e la tendenza all'evasione fiscale (R quadrato pari a 0,67). In questo caso, é la provincia di Milano a mostrare un andamento diverso da quello predetto dal modello con una presenza di esercizi di vicinato molto superiore a quella che ci si dovrebbe aspettare data la tendenza all'evasione. Per questo motivo il dato di Milano non é stato considerato in questa figura.



La provincia di Bergamo: l'indicatore di benessere a livello comunale

Nella sezione successiva, invece, ci focalizzeremo sui comuni della provincia di Bergamo. Anche in questo caso, utilizzando il risultato ottenuto con l'indicatore di rischio di evasione, stimeremo il differente livello di rischio di evasione. Tenuto conto della differente disponibilità di informazioni sono stati utilizzati 8 indicatori per definire il livello di benessere medio territoriale. Alcuni di essi come il numero di auto per dichiaranti un reddito IRPEF, i rifiuti prodotti per dichiarante reddito IRPEF, l'ammontare dei depositi standardizzati per il numero di soggetti dichiaranti reddito IRPEF, sono indicatori già utilizzati nell'analisi svolta a livello provinciale. Differentemente dall'analisi precedente sono stati utilizzati i dati forniti dalla banca dati dell'Agenzia del Territorio, la quale fornisce stime delle quotazioni immobiliari a livello comunale permettendo di suddividere l'area territoriale tra centro storico, zona semiperiferica, periferica, suburbana e rurale. Inoltre, tramite la banca dati é possibile raccogliere informazioni relative ai costi degli immobili in base allo stato di conservazione dell'edificio. Per lo studio in questione, abbiamo considerato tre tipi di destinazione degli immobili: residenziale, commerciale e terziario con riferimento al dato del secondo semestre 2010 per omogeneità temporale con il resto degli indicatori utilizzati. Nel caso di più aree centrali, semiperiferiche o periferiche è stato calcolato il valore medio; inoltre, la media è stata utilizzata anche nel caso in cui nelle diverse zone venivano definiti diversi stati di conservazione degli immobili. Abbiamo inoltre ritenuto corretto aggiungere la variazione dell'ammontare dei depositi, sempre standardizzati rispetto ai soggetti dichiaranti reddito Irpef, tra il 2009 ed il 2010; analogamente per quel che concerne il parco veicolare circolante è stato considerato anche il trend 2009/2010.

L'indice di rischio di evasione

L'indice di rischio di evasione è composto da diversi indicatori che fanno riferimento al benessere e alla ricchezza. Se per quest'ultima è stato utilizzato il reddito IRPEF¹, per il benessere sono stati utilizzati diversi indicatori quali il numero di veicoli per dichiarante (media 2009/2010) e la variazione del parco veicolare tra il 2009 ed il 2010, i costi delle abitazioni a seconda della categoria; residenziale, commerciale e terziario, le tonnellate di rifiuti prodotte sul numero di dichiaranti e i depositi bancari. I dati sui consumi sono stati raccolti da ASR Lombardia, i dati sulle quotazioni immobiliari dall'Agenzia delle entrate, mentre i dati sui depositi dal sito della Banca d'Italia. L'ammontare dei depositi su dichiarante se da un lato impone l'assunzione che il risparmio medio sia uguale per tutti i comuni della provincia, dall'altro permette di controllare per il risparmio dei contribuenti; per cercare di tenere in considerazione il fenomeno del ricorso ai risparmi, abbiamo inoltre utilizzato il dato relativo alla variazione dei depositi (normalizzati sul numero delle dichiarazioni irpef per ciascun anno) tra il 2009 ed il 2010. La produzione di rifiuti è una voce indiretta ma comunque correlata ai consumi degli individui.

Al fine di garantire omogeneità statistica ed il minor numero di casi mancanti possibile, abbiamo limitato l'analisi a livello comunale ai soli enti con una popolazione residente superiore alle 5.000 unità

Nella tabella seguente abbiamo riportato, a titolo esemplificativo i valori degli item che compongono l'indicatore di benessere/consumo per i principali comuni, da un punto di vista demografico, della provincia di Bergamo.

¹ I dati relativi alle dichiarazioni IRPEF sono stati scaricati dal sito del Ministero delle finanze e fanno riferimento all'anno 2010.

**Item che compongono l'indicatore di ricchezza dichiarata e l'indicatore di benessere/consumo.
Comuni principali della provincia di Bergamo.**

	Irpef/ dichiaranti	Auto/ dichiaranti	Auto/ 100 dichiaranti Var. 09/10	Rifiuti/ dichiaranti	Costi Case	Costi Commer.	Costi Terziario	Depositi/ dichiaranti	Depositi/ dichiaranti Var. 09/10
Bergamo	31.754	1,4	-0,5	0,9	1.444	1.199	1.611	82.909	2.189
Treviglio	26.303	1,3	0,4	1,0	1.266	1.422	1.675	39.924	1.174
Seriate	23.748	1,3	2,7	0,9	1.145	1.099	1.438	26.017	1.521
Dalmine	24.322	1,3	0,5	0,8	1.127	867	1.138	28.075	-98
Romano di Lombardia	21.855	1,3	2,4	0,8	1.064	1.020	1.438	25.344	1.503
Albino	22.401	1,4	2,4	0,8	1.225	1.010	1.438	27.551	-1.848
Caravaggio	23.067	1,2	0,9	0,8	975	1.023	1.438	24.482	-1.233
Alzano Lombardo	24.303	1,3	1,1	0,6	1.281	957	1.225	18.722	-827
Stezzano	23.345	1,2	2,2	0,8	1.159	920	1.200	13.893	-1.595
Osio Sotto	22.008	1,3	1,6	0,8	1.041	940	1.200	21.926	642
Nembro	21.499	1,2	1,0	0,6	1.179	1.025	1.438	29.167	120
Ponte San Pietro	22.933	1,3	1,1	0,8	1.197	1.033	1.438	32.374	-2.928
Cologno al Serio	21.520	1,3	1,6	0,8	991	940	1.200	19.659	-1.041
Treviolo	24.784	1,4	2,5	0,8	1.346	650	885	14.324	579
Martinengo	19.907	1,2	0,7	0,7	979	650	885	18.779	-171

Fonte: elaborazioni IRES Morosini

Forniamo inoltre il dato puntuale del valore dei singoli elementi che compongono l'indicatore per quegli enti che, come vedremo in seguito, presentano secondo lo schema presentato in questa analisi la maggior propensione all'evasione.

**Item che compongono l'indicatore di ricchezza dichiarata e l'indicatore di benessere/consumo.
I comuni della provincia di Bergamo con maggior propensione all'evasione**

	Irpef/ dichiaranti	Auto/ dichiaranti	Auto/ dichiaranti Var. 09/10	Rifiuti/ dichiaranti	Costi Case	Costi Commer.	Costi Terziario	Depositi/ dichiaranti	Depositi/ dichiaranti Var. 09/10
Costa Volpino	20.545	1,6	1,5	1,0	1.010	940	1.200	18.145	197
Clusone	22.341	1,4	1,6	1,1	1.299	1.158	1.563	33.703	-203
Verdellino	21.156	1,4	1,4	0,9	1.000	705	885	32.387	21.219
Ghisalba	20.405	1,4	2,7	0,9	906	650	885	21.562	4.677
Zogno	21.044	1,3	1,3	0,7	1.195	1.027	1.438	23.713	233
Villongo	20.968	1,5	1,4	0,8	984	803	1.070	30.664	2.673
San Paolo d'Argon	23.342	1,8	2,9	0,9	1.021	650	885	51.887	12.581
Gazzaniga	20.368	1,4	2,1	0,7	991	803	1.070	30.050	-826
Calusco d'Adda	21.283	1,4	0,5	0,8	1.068	940	1.200	31.413	1.384
Romano di Lombardia	21.855	1,3	2,4	0,8	1.064	1.020	1.438	25.344	1.503
Calcio	19.782	1,3	0,9	0,8	871	803	1.070	/	/
Pontirolo Nuovo	21.363	1,6	5,0	0,8	913	650	885	/	/
San Giovanni Bianco	20.048	1,2	0,3	0,7	996	940	1.200	16.959	1.134
Palosco	19.770	1,3	0,7	0,9	886	629	885	18.683	-1.614
Albino	22.401	1,4	2,4	0,8	1.225	1.010	1.438	27.551	-1.848

Fonte: elaborazioni IRES 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 nelle tabelle sottostanti. Minore è la classe, maggiore sarà il rischio di evasione fiscale.

Rischio di evasione e classe di rischio comunale. Comuni principali della provincia di Bergamo.

	Rischio di Evasione	Classe di Rischio
Romano di Lombardia	-0,860	3
Albino	-0,688	3
Nembro	-0,659	3
Cologno al Serio	-0,580	3
Martinengo	-0,565	3
Osio Sotto	-0,429	4
Seriate	-0,339	4
Ponte San Pietro	-0,266	4
Caravaggio	-0,007	4
Stezzano	0,137	5
Treviglio	0,153	5
Dalmine	0,496	5
Alzano Lombardo	0,586	6
Treviolo	0,655	6
Bergamo	1,962	8

Fonte: elaborazioni IRES Morosini

Centrando l'analisi sui 15 comuni più popolati della provincia, si può osservare come la situazione più critica, con riferimento agli indicatori utilizzati ed in termini comparati rispetto agli altri comuni, risulti essere quella di Romano di Lombardia, Albino, Nembro, Cologno al Serio, Martinengo, tutti caratterizzati da un indice di rischio di evasione compreso tra -0,5 e -1,0, che li colloca quindi in classe di rischio 3.

Bisogna inoltre sottolineare come ulteriori 4 comuni² si attestano in classe 4, caratterizzati quindi da un contenuto, ma ancora rilevante, rischio di evasione. Nel complesso quindi 9 dei 15 principali comuni del bergamasco risultano, secondo l'indicatore proposto, essere piuttosto a rischio, in termini comparati rispetto ai 76 comuni utilizzati nell'analisi, per quel che concerne il fenomeno dell'evasione

Risultano più "virtuosi", invece, i comuni di Alzano Lombardo, Treviolo (entrambi classe 6) ed in particolare Bergamo (classe 8) che, a fronte di un reddito irpef per dichiarante molto elevato rispetto agli altri comuni del gruppo, presenta un set di items (se si esclude l'ammontare dei depositi per abitante) in linea con gli altri comuni.

Estendendo analoghe considerazioni alla totalità degli enti presi in esame, i comuni di Costa Volpino (-1,5), Clusone (-1,35) e Verdellino (-1,3) si contraddistinguono per i più bassi indice di rischio di evasione (elevata propensione all'evasione) posizionandosi in classe di rischio 2.

Tra i 15 comuni con la più elevata propensione all'evasione evidenziamo inoltre Romano di Lombardia e Albino (entrambi classe di rischio 3) avendo entrambi popolazione prossima ai 20.000 residenti.

Se si escludono infatti questi due enti tutti gli altri comuni riportati nella tabella sottostante si caratterizzano per dimensioni demografiche contenute al di sotto dei 10.000 abitanti.

² Osio Sotto, Seriate, Ponte San Pietro, Caravaggio

Rischio di evasione e classe di rischio comunale.

I comuni della provincia di Bergamo con maggior propensione all'evasione

	Rischio di Evasione	di Classe di Rischio
Costa Volpino	-1,494	2
Clusone	-1,351	2
Verdellino	-1,299	2
Ghisalba	-0,986	3
Zogno	-0,969	3
Villongo	-0,938	3
San Paolo d'Argon	-0,928	3
Gazzaniga	-0,927	3
Calusco d'Adda	-0,891	3
Romano di Lombardia	-0,860	3
Calcio	-0,850	3
Pontirolo Nuovo	-0,846	3
San Giovanni Bianco	-0,791	3
Palosco	-0,709	3
Albino	-0,688	3

Fonte: elaborazioni IRES Morosini

Concludendo, facendo riferimento ai dati riportati di seguito, le categorie maggiormente diffuse tra i comuni della provincia di Bergamo risultano la classe 4 (30,3%), vale a dire quella caratterizzata da un contenuto, ma ancora rilevante, rischio di evasione, e la classe 3 (23,7%) quella cioè che racchiude i comuni con un rischio di evasione abbastanza elevato.

Appena meno frequente l'appartenenza dei comuni alla classe 5 (22,4%), quella dove il rischio di evasione risulta piuttosto basso.

Alle prime tre classi, quelle cioè caratterizzate dalla più elevata propensione all'evasione, appartengono il 27,6 % dei comuni del bergamasco; la consistenza della classe 2 comunque risulta piuttosto bassa (3,9%), mentre nessun comune ricade nella classe 1.

Distribuzione classi rischio di evasione nei comuni della provincia di Bergamo

Classe	%
1	0,0
2	3,9
3	23,7
4	30,3
5	22,4
6	11,8
7	1,3
8	6,6

Fonte: elaborazione IRES Morosini

Sottolineiamo ancora una volta come l'indicatore di rischio di evasione e la conseguente suddivisione in classi di rischio hanno validità unicamente in termini comparati all'interno dei 76 comuni della provincia presi in esame. Più in generale ricordiamo come il bergamasco, in base allo studio presentato nella prima parte del rapporto, sia già stato indicato come un territorio della Lombardia con una propensione all'evasione piuttosto elevata, sebbene l'indicatore presenti caratteristiche meno marcate rispetto alle province di Brescia, Sondrio e Mantova.

Gli indicatori socio – economici e i bilanci comunali. Il problema della destinazione delle risorse recuperate dalla lotta all’evasione.

In questa sezione abbiamo tentato di contestualizzare l’analisi sul rischio di evasione fiscale entro il quadro socio-economico e alla luce delle dinamiche di bilancio degli enti territoriali della bergamasca. Ciò allo scopo di evidenziare punti di forza e di criticità del sistema e di fornire indicazioni riguardo l’impiego delle eventuali risorse derivanti dal recupero dell’evasione fiscale.

Il disagio e il peggioramento delle condizioni sociali di una quota significativa della popolazione, come conseguenza diretta o indiretta della crisi, sono empiricamente rintracciabili nella consistenza e nell’evoluzione temporale di un’ampia gamma di indicatori sociali.

Le problematiche economico-sociali legate al territorio della provincia di Bergamo, quindi, sono state tracciate sulla base dell’analisi di due distinte aree tematiche: il “Potere di acquisto, il risparmio ed il reddito delle famiglie” e l’“Inclusione sociale”.

Congiuntamente l’analisi ha preso in considerazione anche i bilanci di previsione dei Comuni per il periodo 2009 – 2012. Se infatti da un lato il livello delle aliquote legali applicate al prelievo fiscale, così come la struttura tributaria (intesa anche come indicatore di progressività fiscale), vengono spesso individuate nella letteratura specifica come cause legate all’evasione, è pur vero che la capacità di recupero dell’evasione stessa e le maggiori risorse a disposizione degli enti potrebbero, o meglio dovrebbero, garantire una minore pressione fiscale e contributiva oltre che consentire una più facile applicazione dei criteri di progressività.

Le conseguenze legate all’evasione, infatti, sono comprensibilmente un pesante onere in termini di perdita di gettito erariale/contributivo, concretizzandosi quindi in una più limitata disponibilità di risorse da destinare alla spesa pubblica nonché in maggiori difficoltà, per i Comuni, nel tentativo di rispettare i vincoli di bilancio. Per ciò che concerne la spesa pubblica, inoltre, sono gli elementi qualitativi a subire le principali conseguenze negative della base imponibile “sommersa” con particolare riferimento alla risorse stanziata per gli investimenti e alla spesa per i servizi sociali in senso stretto e, più in generale, destinata al welfare “allargato”, comprensivo di spesa per la cultura, istruzione, sport e tempo libero.

Inoltre la perdita di gettito, preso atto che il rischio di evasione sia innanzitutto legato ad alcune specifiche categorie di contribuente, genera inevitabilmente problematiche equitative all’atto del prelievo fiscale, contrastando quindi gli obiettivi di redistribuzione, sia orizzontali che verticali, assegnati in origine al prelievo stesso.

I bilanci di previsione 2012 dei comuni della provincia di Bergamo.

Spesa per il sociale paralizzata nonostante la reintroduzione dell’imposta sulla prima casa, sotto forma della nuova IMU, e lo sblocco delle aliquote dell’Addizionale Comunale all’Irpef che peseranno sulle tasche dei contribuenti circa 56 euro pro capite nel 2012, con un incremento di poco più di 7 euro rispetto all’anno precedente.

Questo in estrema sintesi il dato che emerge dall’analisi dei bilanci di previsione 2012 dei comuni della bergamasca. Quello appena descritto, comunque, appare un fenomeno diffuso in tutta la regione e più in generale in l’Italia.

Lombardia - Stanziamenti pro-capite da Addizionale Irpef. Dati medi provinciali. Valori in Euro.

	2009	2010	2011	2012
Bergamo	45,5	45,7	48,1	55,5
Brescia	21,6	21,5	22,7	42,4
Como	32,7	32,9	34,9	54,5
Cremona	37,5	37,8	46,3	60,5
Lecco	40,9	41,0	43,2	51,7
Lodi	43,9	43,9	44,9	62,7
Mantova	48,3	47,2	48,7	57,7
Milano	34,3	35,0	36,4	69,8
Monza e Brianza	59,8	59,4	62,6	72,8
Pavia	53,2	53,0	55,7	70,3
Sondrio	44,4	45,5	47,4	49,5
Varese	54,7	58,5	59,8	74,0
Lombardia	40,0	40,6	42,6	62,4

Fonte: Elaborazioni su dati del Ministero dell'Interno – bilanci di previsione dei comuni

Meno marcata rispetto alla media regionale, ma comunque evidente, la dinamica per quel che riguarda l'addizionale Irpef che veicolerebbe per il 2012 alle casse dei comuni della provincia circa 3,5 milioni in più rispetto al 2011. A livello pro-capite questo si concretizza, nella provincia, in un aumento previsto pari al 15,3%.

Lombardia - Variazione tendenziale degli stanziamenti pro-capite da Addizionale Irpef. Dati medi provinciali. Valori %.

	2009	2010	2011	2012
Bergamo	3,9	0,4	5,3	15,3
Brescia	3,9	-0,2	5,7	86,4
Como	0,3	0,6	6,0	56,2
Cremona	6,5	1,0	22,5	30,4
Lecco	18,8	0,3	5,3	19,7
Lodi	-2,3	0,1	2,4	39,5
Mantova	1,4	-2,3	3,3	18,3
Milano	2,2	2,3	4,0	91,4
Monza e Brianza	2,9	-0,5	5,3	16,3
Pavia	3,5	-0,5	5,1	26,3
Sondrio	5,7	2,3	4,4	4,3
Varese	2,8	7,0	2,2	23,7
Lombardia	3,3	1,4	5,0	46,6

Fonte: Elaborazioni su dati del Ministero dell'Interno – bilanci di previsione dei comuni

Da sottolineare che l'incremento medio di tale aliquote risulta molto più elevato nei comuni compresi tra 3 mila e 10 mila abitanti e nei comuni con più di 20 mila abitanti, con esclusione del Comune di Bergamo.

Provincia di Bergamo - Stanziamenti pro-capite da Addizionale Irpef. Dati medi per dimensione demografica dei comuni. Valori in Euro.

	2009	2010	2011	2012
Fino a 3.000 Abitanti	32,9	31,6	35,6	38,0
3.001 - 5.000 Abitanti	37,0	36,7	37,1	45,7
5.001 - 10.000 Abitanti	38,9	40,0	42,8	53,7
10.001 – 20.000 Abitanti	38,9	38,8	41,5	43,0
Oltre 20.000 Abitanti (*)	45,5	46,6	46,4	64,4
Comune di Bergamo	106,1	105,1	108,7	108,7
Provincia di Bergamo	45,5	45,7	48,1	55,5
Lombardia	40,0	40,6	42,6	62,4

Fonte: Elaborazioni su dati del Ministero dell'Interno – bilanci di previsione dei comuni

(*) comune di Bergamo escluso

Provincia di Bergamo - Variazione tendenziale degli stanziamenti pro-capite da Addizionale Irpef. Dati medi per dimensione demografica dei comuni. Valori %.

	2009	2010	2011	2012
Fino a 3.000 Abitanti	4,8	-4,1	12,9	6,7
3.001 - 5.000 Abitanti	1,3	-0,8	0,9	23,3
5.001 - 10.000 Abitanti	2,5	2,9	7,0	25,4
10.001 – 20.000 Abitanti	5,7	-0,3	7,1	3,5
Oltre 20.000 Abitanti (*)	11,4	2,5	-0,5	38,7
Comune di Bergamo	4,5	-0,9	3,5	0,0
Provincia di Bergamo	3,9	0,4	5,3	15,3
Lombardia	3,3	1,4	5,0	46,6

Fonte: Elaborazioni su dati del Ministero dell'Interno – bilanci di previsione dei comuni

(*) comune di Bergamo escluso

Gli stanziamenti (iniziali) pro-capite relativi all'Imposta Municipale Unica risultano nella provincia di Bergamo i più bassi in assoluto a livello regionale, con 201,5 euro a fronte dei circa 255 rilevati a livello regionale. Considerando il parametro della spesa a carico del cittadino, nel 2012/2011 l'incremento Imu a valere sugli stanziamenti Ici è stato del 21,6%, a fronte del 43,8% rilevato a livello regionale.

Lombardia - Stanziamenti pro-capite da Ici/Imu (*). Dati medi provinciali. Valori in Euro.

	2009	2010	2011	2012
Bergamo	164,2	160,7	165,7	201,5
Brescia	182,1	180,1	181,7	202,4
Como	200,7	195,5	198,5	278,4
Cremona	151,9	148,4	144,8	219,2
Lecco	201,6	207,5	206,5	317,2
Lodi	142,9	144,8	150,6	184,6
Mantova	201,1	198,4	197,1	255,7
Milano	181,9	186,8	187,2	316,3
Monza e Brianza	161,7	156,5	157,0	247,4
Pavia	141,1	142,1	143,0	172,5
Sondrio	224,3	228,7	237,4	231,6
Varese	161,1	158,3	159,9	225,6
Fino a 1.000 Abitanti	216,6	222,8	230,7	240,2
1.001 - 3.000 Abitanti	179,3	178,9	182,2	203,9
3.001 - 5.000 Abitanti	170,9	167,7	168,8	195,0
5.001 - 10.000 Abitanti	160,3	157,1	158,7	196,8
10.001 - 20.000 Abitanti	156,1	156,3	158,6	212,1
20.001 - 50.000 Abitanti	166,0	163,7	165,5	250,6
Oltre 50.000 Abitanti	204,5	209,6	209,0	374,3
Lombardia	175,7	175,8	177,2	254,9

Fonte: Elaborazioni su dati del Ministero dell'Interno – bilanci di previsione dei comuni
 (*) per il 2012 si è considerato l'Imu in sostituzione dell'Ici.

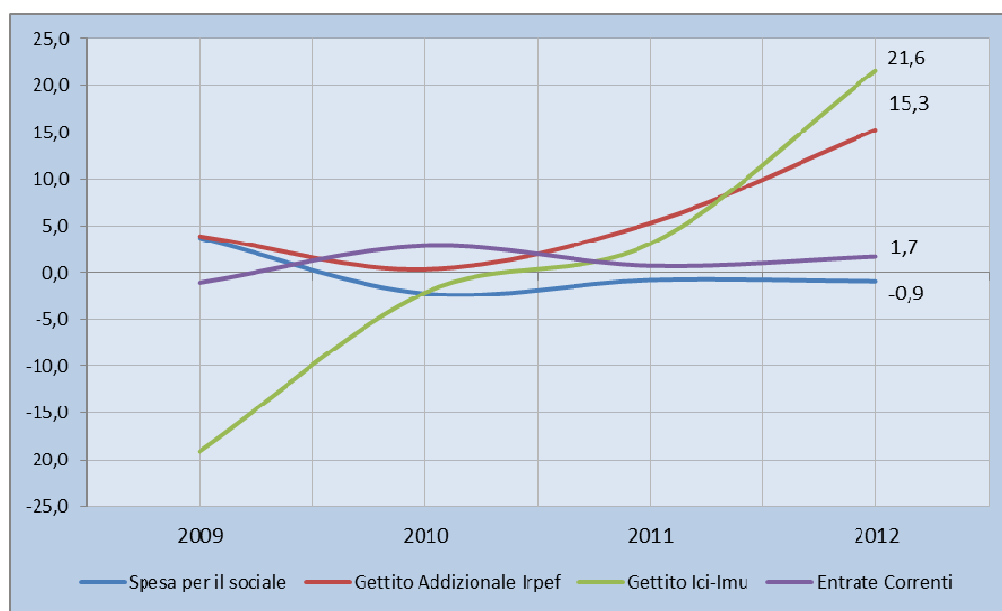
Provincia di Bergamo - Stanziamenti pro-capite da Ici/Imu (*). Dati medi per dimensione demografica dei comuni. Valori in Euro.

	2009	2010	2011	2012
Fino a 3.000 Abitanti	194,5	196,4	203,8	219,7
3.001 - 5.000 Abitanti	162,4	161,7	166,8	185,0
5.001 - 10.000 Abitanti	152,3	144,4	149,9	191,9
10.001 - 20.000 Abitanti	144,4	142,0	143,2	177,1
Oltre 20.000 Abitanti (*)	155,8	159,6	161,0	n.d.
Comune di Bergamo	203,1	197,4	204,9	367,6
Provincia di Bergamo	164,2	160,7	165,7	201,5
Lombardia	175,7	175,8	177,2	254,9

Fonte: Elaborazioni su dati del Ministero dell'Interno – bilanci di previsione dei comuni
 (1) comune di Bergamo escluso
 (*) per il 2012 si è considerato l'Imu in sostituzione dell'Ici.

Nonostante l'ennesimo taglio dei trasferimenti erariali, le Entrate Correnti (somma delle entrate tributarie, extratributarie e dei trasferimenti) dei comuni della provincia di Bergamo crescono dell'1,7% nell'ultimo biennio considerato, a fronte della diminuzione dello 0,9% della spesa corrente per la spesa dei servizi sociali in senso stretto.

Provincia di Bergamo, variazione tendenziale della spesa sociale pro-capite dei comuni al confronto con l'andamento di alcune significative voci di entrata (gettito pro-capite). Valori %.



Fonte: Elaborazioni su dati del Ministero dell'Interno – bilanci di previsione

Non sembra dunque sussistere corrispondenza tra l'aumento delle risorse a disposizione dei comuni (in buona parte determinate dall'inasprimento della leva fiscale) e il potenziamento dei servizi e delle funzioni in ambito sociale.

Gli stanziamenti iniziali previsti per la spesa sociale, infatti, risultano nei bilanci di previsione 2012 pari mediamente nella provincia di Bergamo a 114 euro, una cifra tra le più basse in assoluto (subito dopo la provincia di Sondrio).

Lombardia - Spesa per il Sociale. Stanziamenti pro-capite. Serie storica e variazioni interannuali. Dati medi provinciali. Valori in euro e %.

	Spesa corrente pro-capite per il Sociale					Var. 08/10	Var. 10/12	Var. 11/12	Var. 08/12
	2008	2009	2010	2011	2012				
Bergamo	114,3	118,6	115,9	115,0	114,0	1,4%	-1,7%	-0,9%	-0,3%
Brescia	133,0	136,2	135,3	133,6	125,5	1,7%	-7,3%	-6,1%	-5,6%
Como	129,3	130,0	131,2	128,9	130,1	1,5%	-0,8%	0,9%	0,6%
Cremona	149,1	154,6	136,5	137,2	137,4	-8,4%	0,6%	0,1%	-7,9%
Lecco	131,8	132,5	135,5	134,9	138,9	2,8%	2,5%	2,9%	5,4%
Lodi	135,2	132,1	137,8	136,9	135,0	1,9%	-2,0%	-1,4%	-0,1%
Mantova	150,5	149,8	152,5	151,7	151,3	1,3%	-0,8%	-0,3%	0,5%
Milano	224,8	223,3	221,7	225,8	219,6	-1,4%	-0,9%	-2,7%	-2,3%
Monza e Brianza	155,4	155,6	162,9	159,8	151,8	4,8%	-6,8%	-5,0%	-2,3%
Pavia	137,1	141,6	144,1	138,5	127,6	5,1%	-11,4%	-7,9%	-6,9%
Sondrio	93,3	93,7	99,3	99,5	101,7	6,4%	2,5%	2,2%	9,0%
Varese	137,2	140,9	143,6	140,2	136,6	4,7%	-4,9%	-2,6%	-0,5%
Lombardia	163,8	164,7	164,6	164,6	160,1	0,5%	-2,7%	-2,7%	-2,2%

Fonte: Elaborazioni su dati del Ministero dell'Interno – bilanci di previsione dei comuni

La riduzione della spesa sociale ha riguardato in particolare i comuni più grandi mentre nei comuni più piccoli si è verificato un aumento degli stanziamenti iniziali.

Provincia di Bergamo - Variazione tendenziale della spesa sociale pro-capite dei comuni. Dati medi per dimensione demografica dei comuni. Valori %.

	2009	2010	2011	2012
Fino a 3.000 Abitanti	-0,7	8,2	4,5	0,8
3.001 - 5.000 Abitanti	1,5	0,8	5,2	0,5
5.001 - 10.000 Abitanti	3,5	1,2	-0,3	2,9
10.001 - 20.000 Abitanti	-1,4	-9,9	-4,6	-7,2
Oltre 20.000 Abitanti (*)	11,7	-8,6	-2,4	-6,0
Comune di Bergamo	6,2	-3,6	-4,0	-2,1
Provincia di Bergamo	3,7	-2,2	-0,8	-0,9
Lombardia	0,6	-0,1	0,0	-2,7

Fonte: Elaborazioni su dati del Ministero dell'Interno - bilanci di previsione dei comuni

(*) comune di Bergamo escluso

In questa analisi, comunque, bisogna ovviamente tenere presente la possibilità che il dato venga in qualche modo falsato dal ricorso a soggetti esterni per l'erogazione di prestazioni assistenziali. Ad ogni modo, appare piuttosto palese come tale capitolo di spesa abbia nel periodo in esame un andamento assolutamente non correlato alla dinamica delle entrate.

Se si esamina più in generale la spesa destinata al "welfare allargato" (spesa per il sociale in senso stretto, cultura, istruzione, sport e tempo libero), tra il 2008 ed il 2012 osserviamo una riduzione degli stanziamenti iniziali nominali (-1,4%), un decremento che incrementa ulteriormente il gap che separa il valore medio degli stanziamenti iniziali rilevati nella provincia di Bergamo (245,3 euro nel 2012) dal dato regionale (308,5 euro).

Lombardia - Spesa per il welfare "allargato" (sociale in senso stretto, cultura, istruzione, sport e tempo libero). **Stanziamenti pro-capite. Serie storica e variazioni interannuali. Dati medi provinciali. Valori in euro e %.**

	Spesa corrente pro-capite per il Welfare "allargato"					Var. 08/10	Var. 10/12	Var. 11/12	Var. 08/12
	2008	2009	2010	2011	2012				
Bergamo	248,8	251,0	247,8	245,1	245,3	-0,4%	-1,0%	0,1%	-1,4%
Brescia	269,0	288,4	289,6	279,6	270,4	7,7%	-6,6%	-3,3%	0,5%
Como	246,8	247,4	247,7	243,7	245,2	0,4%	-1,0%	0,6%	-0,6%
Cremona	298,9	307,4	278,8	281,7	284,3	-6,7%	2,0%	0,9%	-4,9%
Lecco	246,3	244,6	249,2	247,4	254,3	1,2%	2,0%	2,8%	3,2%
Lodi	264,1	258	264,7	263,7	264,8	0,2%	0,0%	0,4%	0,3%
Mantova	294,8	295,7	300	289,8	298,2	1,8%	-0,6%	2,9%	1,2%
Milano	401,9	399	395,1	412,3	405	-1,7%	2,5%	-1,8%	0,8%
Monza e Brianza	289,9	291,4	299	288,4	274,5	3,1%	-8,2%	-4,8%	-5,3%
Pavia	259,4	263,4	265,8	259,5	251,2	2,5%	-5,5%	-3,2%	-3,2%
Sondrio	235,8	238,3	247,9	248,7	255,2	5,1%	2,9%	2,6%	8,2%
Varese	258,1	262,6	263,5	257,3	253,4	2,1%	-3,8%	-1,5%	-1,8%
Lombardia	309,8	312,3	311,2	313	308,5	0,5%	-0,9%	-1,4%	-0,4%

Fonte: Elaborazioni su dati del Ministero dell'Interno - bilanci di previsione dei comuni

La congiuntura economica, quindi, sembrerebbe interpretata dalle amministrazioni pubbliche principalmente nell'ottica della maggior pressione fiscale piuttosto che nel consolidamento delle prestazioni socio-assistenziali. In questo scenario appare evidente come l'eventuale, e necessario, recupero delle risorse derivanti dalla lotta all'evasione, debba essere prioritariamente destinato in primo luogo al potenziamento degli interventi di assistenza sociale.

Progressività fiscale nell'applicazione dell'addizionale comunale all'Irpef

Come descritto in precedenza in merito all'analisi di alcune principali voci di bilancio dei documenti programmatici dei comuni, tra il 2011 ed il 2012 si assiste ad un netto e generalizzato aumento degli stanziamenti d'entrata previsti per l'addizionale comunale all'Irpef, sia in termini assoluti sia a livello pro-capite.

Risulta quindi necessario andare a verificare le modalità con le quali gli enti locali hanno previsto l'applicazione dell'addizionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche proprio nel 2012, a fronte dello sblocco totale dell'aliquota approvato dalla cosiddetta manovra bis (D.L. n. 138/2011).

I Comuni sono infatti tornati a gestire l'addizionale comunale all'Irpef con aumenti previsti dell'aliquota fino al tetto massimo dello 0,8% senza, inoltre, alcun vincolo che imponga limiti all'incremento annuale 2011/2012.

L'attività di recupero di risorse da parte degli enti locali, attraverso una consistente lotta all'evasione, però, potrebbe almeno in parte ovviare al maggiore prelievo fiscale a carico del contribuente, e dar respiro ad amministrazioni comunali alle prese con i ripetuti tagli dei trasferimenti statali.

Non dimentichiamo inoltre come l'evasione dell'Irpef sia pressoché interamente attribuibile a lavoratori autonomi ed imprenditori e lo strumento incondizionato della leva fiscale applicata all'addizionale andrebbe quindi a gravare in primis sui lavoratori dipendenti e sui pensionati.

Proprio nel D.L. n. 138/2011 infatti, pur confermando la possibilità di introduzione, da parte dei comuni, di una soglia di esenzione, il legislatore inserisce una precisazione che di fatto nega alle amministrazioni la possibilità di tutelare alcune specifiche fasce di lavoratori:

- “la soglia di esenzione può essere stabilita unicamente in ragione del possesso di specifici requisiti reddituali”. Nella definizione della fascia di esenzione, quindi, il regolamento comunale può far riferimento esclusivamente al reddito complessivo del contribuente **senza la possibilità esentare in base alla tipologia di reddito o di contribuente** (reddito da lavoro dipendente o assimilabili, pensionati, ultra65enni, etc...)

Si accentua quindi la necessità di far emergere almeno una parte dell'economia sommersa così da favorire l'applicazione di alcuni elementi innovativi introdotti dal D.L. n. 138/2011 ed in particolare la “razionalità del sistema tributario nel suo complesso e la salvaguardia dei criteri di progressività”. La norma prevede infatti dal 2012 aliquote dell'addizionale comunale all'Irpef differenziate, in base al reddito, esclusivamente in relazione agli scaglioni corrispondenti a quelli stabiliti dalla legge statale.

Il decreto legge non garantisce però la razionalità e la progressività del sistema tributario nel suo complesso, lasciando infatti la possibilità ai comuni di determinare ed applicare un'aliquota unica.

È in effetti fondato il rischio che molti enti adottino quest'ultima soluzione, decisamente di più facile applicazione e, in particolare, più proficua in termini di gettito complessivo ottenuto.

Un ulteriore possibile maggior gettito per le casse dell'ente deriva inoltre dall'esclusione, nell'interpretazione dell'applicazione della soglia di esenzione sotto la quale non è dovuto l'addizionale Irpef, della “no tax area”. La norma infatti esplicita come l'eventuale soglia di esenzione introdotta deve essere intesa esclusivamente come limite di reddito al di sotto del quale l'addizionale comunale all'Irpef non è dovuta. Nel caso di superamento del suddetto limite, la stessa si applicherebbe al reddito nel suo complesso e non solo alla parte eccedente la fascia di esenzione.

In base ai dati messi a disposizione dal Ministero dell'Economia e delle Finanze nella provincia di Bergamo le amministrazioni comunali che hanno calcolato l'addizionale Irpef per il 2012 utilizzando la multialiquota³, sono appena il 22,3% a fronte del 42,4% rilevato a livello regionale⁴.

Solo il 14,9% dei comuni della bergamasca, inoltre, ha previsto l'esenzione dal pagamento dell'addizionale per quei contribuenti che dichiarano un reddito imponibile irpef, inferiore alla prima soglia.

La tabella che segue fotografa, sotto questo aspetto, il territorio provinciale nel contesto regionale al confronto con gli altri territori.

Lombardia - Percentuale Comuni che hanno applicato nel 2012 la Multi-aliquota e una prima fascia di esenzione nel calcolo dell'addizionale Irpef. Incidenza % sul totale dei comuni(*). Dati provinciali.

	Percentuale Comuni che hanno applicano la Multi-aliquota nel 2012	Percentuale di comuni che hanno applicano una prima fascia di esenzione nel 2012
Bergamo	22,3%	14,9%
Brescia	47,0%	38,9%
Como	34,1%	26,4%
Cremona	34,0%	30,1%
Lecco	46,1%	36,8%
Lodi	40,0%	32,7%
Mantova	63,5%	57,1%
Milano	56,7%	49,6%
Monza Brianza	69,1%	63,6%
Pavia	39,8%	34,8%
Sondrio	17,1%	17,1%
Varese	57,7%	48,5%
Lombardia	42,4%	35,6%

Fonte: elaborazioni su dai Ministero dell'Economia delle Finanze

() L'incidenza è calcolata sul totale dei comuni per il quale il Ministero dell'Economia e delle Finanze mette a disposizione i dati, complessivamente 1291 comuni. Aggiornamento aprile 2013.*

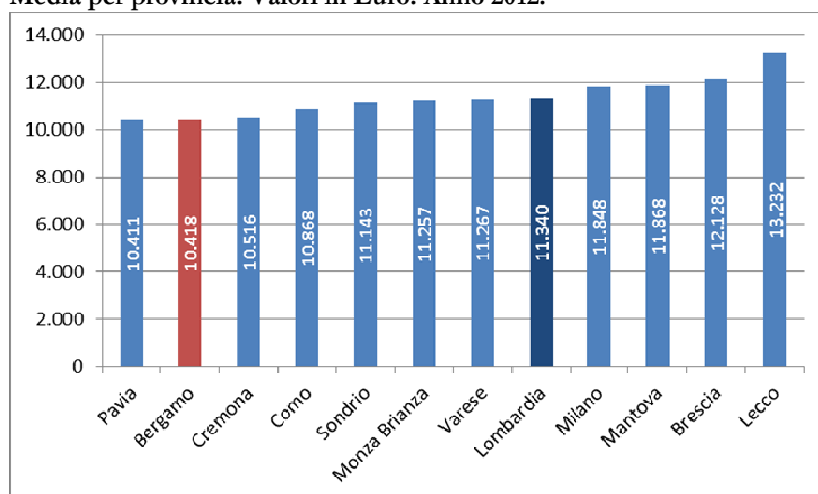
Appare evidente come non sia particolarmente diffusa, nella provincia oggetto di analisi, l'applicazione dell'addizionale comunale all'imposta sul reddito preservando i criteri di progressività. La frequenza del calcolo dell'addizionale a scaglioni, infatti, risulta tra le più basse in assoluto in Lombardia (subito dopo la provincia di Sondrio).

L'elaborazione dei dati ministeriali validi per il 2012, mostra inoltre come i comuni della bergamasca che prevedono l'esenzione, esonerino mediamente dall'applicazione dell'addizionale Irpef i redditi inferiori a 10.418 euro, un valore molto basso a confronto con la media regionale e la quasi totalità delle province lombarde.

³ Viene così definita dal Ministero dell'Economia e delle Finanze l'aliquota dell'addizionale comunale all'Irpef differenziata su base reddituale o in funzione di altre caratteristiche del contribuente (età, tipologia di reddito, etc.)

⁴ L'incidenza è calcolata sul totale dei comuni per il quale il Ministero dell'Economia e delle Finanze mette a disposizione i dati. L'analisi è quindi relativa a 1.291 comuni lombardi.

Lombardia. Reddito massimo imponibile ai fini dell'addizionale irpef, per ricadere nella fascia di esenzione. Media per provincia. Valori in Euro. Anno 2012.



Fonte: elaborazioni su dai Ministero dell'Economia delle Finanze

Risultano in ogni modo piuttosto numerosi i casi in cui le amministrazioni interpretano, in realtà, l'applicazione della "multialiquota" intesa piuttosto come aliquota ordinaria ed una prima fascia di esenzione; questo accade in circa il 60% dei casi nella provincia di Bergamo, esemplificando comunque un fenomeno alquanto diffuso in tutta la regione.

Se si accompagna quest'ultima considerazione all'esplicita esclusione, precedentemente illustrata, della "no tax area", appare chiaro quindi come di fatto per tutti i redditi al di sopra della fascia di esenzione venga a mancare quella "razionalità del sistema tributario nel suo complesso e la salvaguardia dei criteri di progressività" immaginata nel D.L. n. 138/2011.

Occorre inoltre aggiungere come l'applicazione della soglia di esenzione pare giustificare l'applicazione di un'aliquota ordinaria più elevata.

Comuni che hanno applicato nel 2012 l'aliquota unica nel calcolo dell'addizionale Irpef. Incidenza % sul totale dei comuni(*) e aliquota media applicata. Dati provinciali.

	N. Comuni	Incidenza totale dei comuni	Aliquota Media Applicata	σ (Dev. Standard)
Bergamo	152	75,2%	0,46	0,178
Brescia	76	51,0%	0,40	0,164
Como	84	65,1%	0,40	0,178
Cremona	68	66,0%	0,42	0,152
Lecco	40	52,6%	0,36	0,159
Lodi	33	60,0%	0,45	0,177
Mantova	23	36,5%	0,52	0,184
Milano	55	43,3%	0,55	0,199
Monza Brianza	17	30,9%	0,46	0,198
Pavia	96	59,6%	0,47	0,172
Sondrio	32	78,0%	0,39	0,191
Varese	53	40,8%	0,51	0,158
Lombardia	729	56,5%	0,45	0,180

Fonte: elaborazioni su dai Ministero dell'Economia delle Finanze

(*) L'incidenza è calcolata sul totale dei comuni per il quale il Ministero dell'Economia e delle Finanze mette a disposizione i dati, complessivamente 1291 comuni. Aggiornamento aprile 2013.

Conclusioni

Le elaborazioni effettuate lasciano pensare che la provincia di Bergamo si distingua per una propensione all'evasione abbastanza alta almeno in termini di intensità, vale a dire rispetto alla ricchezza prodotta a livello locale.

È un fenomeno da approfondire: sia perché naturalmente la nostra indagine si concentra sugli indicatori più superficiali, cioè di tipo quantitativo (mettendo a confronto i redditi dichiarati e la ricchezza letta attraverso alcuni indicatori oggettivi), sia perché dalle analisi emergono fasce di rischio significativo, che si concentrano in circa una ventina di comuni.

Relativamente al rischio dell'evasione si ha una interessante diversificazione di tale indice a seconda delle aree territoriali prese in considerazione. E' la conferma della complessità del territorio (morfologicamente e dal punto di vista socio-economico), caratterizzato: a) dalla presenza di aree ancora fortemente industrializzate nelle quali spiccano le produzioni di alcune importanti imprese medio grandi molto complesse e orientate alla internazionalizzazione) che si sviluppano lungo gli assi viari principali; b) dall'azione di un elevato numero di piccole e piccolissime imprese; c) dalla forte incidenza a livello istituzionale dei piccoli comuni, molti dei quali sono localizzati nelle zone montane dell'area settentrionale della provincia (che costituisce circa il 64% della superficie totale) e in particolare nelle principali valli bergamasche (la Val Brembana, la Val Seriana e la Val Cavallina).

Dall'analisi territoriale emerge come la provincia di Bergamo presenti caratteristiche socio-demografiche atipiche rispetto alla gran parte delle province lombarde, con particolare riferimento ai tassi più elevati di immigrazione e di popolazione giovanile. La crisi si esprime ancora in modo significativo per quanto riguarda il sistema imprese, il mondo del lavoro, il disagio economico e sociale e la crescita della disoccupazione giovanile. I processi di coesione sociale, fondati in primo luogo su un basso tasso di disoccupazione, sembrano ormai fortemente indeboliti. E' forte il fabbisogno di politiche di regolazione e di sviluppo nel territorio.

In questo contesto, l'azione di recupero dell'evasione fiscale e la lotta al "sommerso" possono svolgere un ruolo importante nel tentativo di rifondare le reti dei partenariati pubblico-privati attorno a nuovi obiettivi etici e civili (una cultura della crescita che faccia perno sulla legalità e sulla responsabilità individuale e sociale) e per promuovere lo sviluppo socio-economico.

La normativa vigente sollecita le comunità locali -in primo luogo i comuni e le altre amministrazioni pubbliche - ad organizzare in rete la lotta alla evasione, consentendo la destinazione di una quota importante dei proventi a scopi sociali.

Si tratta dunque di superare le pastoie dell'inefficienza e dei ritardi di enti e amministrazioni che spesso si rimbalsano l'un l'altro responsabilità e oneri, per dare avvio a interventi efficaci certamente impegnativi, la cui attivazione, però, è ormai diventata improrogabile.

Bibliografia

- Annuario Statistico Regionale, Lombardia (2013).
- 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.
- Camera di Commercio di Bergamo (2012, 2013), Analisi congiunturale, numeri vari.
- Comitato per il lavoro e l'emersione del sommerso (2012) Relazione annuale sullo stato del mercato del lavoro e sui risultati dell'attività ispettiva – Anno 2011, Milano.
- 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.
- 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.
- INPS (2012) La tutela della legalità: la vigilanza, la lotta all'evasione contributiva e l'attività di Audit, in *Rapporto Annuale 2011*.
- INPS Direzione regionale Lombardia (2012) *Rapporto Annuale 2011*.
- Ires Lucia Morosini (2012), Analisi dei bilanci dei Comuni italiani, SPI CGIL Nazionale.
- Ires Lucia Morosini (2011) I piani di zona in Lombardia, SPI CGIL Lombardia.
- ISTAT (anni vari), La misura dell'economia sommersa secondo le statistiche ufficiali, *Statistiche in breve*.
- ISTAT, Statistiche varie (2012, 2013).
- Marino, M.R. e Zizza Roberta (2008) L'evasione dell'Irpef: una stima per tipologia di contribuente, *Banca d'Italia, Servizio Studi di Struttura economica e finanziaria*.
- Ministero del lavoro e delle politiche sociali (2012) Attività di vigilanza in materia di lavoro e di legislazione sociale – Anno 2011.
- 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*.
- 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.
- Vitaletti, G. (2012) L'evasione fiscale. Modi di manifestazione e misure per l'emersione, XXIV conferenza *Società Italiana di Economia Pubblica*, Pavia.