

Condono e fiscalità regionale, effetti di gettito e sulla compliance

Andrea Angeli*, Patrizia Lattarulo*, Maria Grazia Pazienza**, Eugenio Palmieri**

Tra le politiche rivolte al recupero di gettito fiscale, il condono è senza dubbio quella alla quale i governi italiani hanno fatto maggiormente ricorso, con l'intento di trovare nuove risorse da destinare agli equilibri di bilancio in momenti di grave crisi finanziaria. Si tratta, infatti, di una politica certamente più agevole da applicare rispetto al contrasto all'evasione, che è meno popolare, comporta tempi più lunghi, richiede una migliore efficienza amministrativa ed una maggior continuità politica per sortire qualche efficacia. Infatti, le previsioni di recupero da iscrivere in bilancio possono essere elevate se basate sull'ingente dimensione dell'evasione nel nostro paese, mentre spesso il gettito recuperato con le azioni di contrasto è ben inferiore alle aspettative.

Il condono di cui si discute in questi giorni, ha però caratteristiche che in parte lo distinguono dagli episodi precedenti. In epoca pandemica e in un contesto di grave crisi economica, è rivolto ad alleggerire le situazioni di debito delle famiglie. Infatti è una misura limitata nel tempo e negli importi, oltre che – per la prima volta – nei soggetti che vi possono fare ricorso. La manovra riguarda la rottamazione (cioè la completa cancellazione del debito) di cartelle risalenti al periodo 2000-2010 (quindi effettivamente ormai difficilmente recuperabili), per un importo residuo inferiore a 5mila euro (quindi un basso importo), a carico di soggetti con redditi inferiori a 30mila euro nel 2019. A questa misura si accompagna la definizione agevolata (sconto sulle sanzioni) degli avvisi bonari relativi al periodo d'imposta 2017 e 2018 i cui pagamenti maturerebbero in questi mesi di difficoltà economica (questa misura è limitata alle partite Iva che hanno registrato una riduzione nel volume d'affare maggiore del 30% nel 2020).

Ciononostante questa misura, pur con questa articolazione, suscita delle perplessità per più ordini di motivi: la prima è relativa al fatto che le posizioni debitorie che verrebbero cancellate risalgono per lo più a debiti attivati molto in là nel tempo e dunque non c'è uno stretto collegamento con un provvedimento che intende alleviare le difficoltà economiche della pandemia; inoltre non è da darsi per scontato che siano determinate da situazioni di bisogno, quanto piuttosto da una accorta e ripetuta valutazione di convenienza a posporre il pagamento, alimentata dall'attesa di provvedimenti di sanatoria. La letteratura internazionale sul tema concorda, infatti, sulla possibilità che la realizzazione reiterata di simili programmi possa influenzare negativamente tanto la compliance quanto il gettito fiscale nel medio-lungo periodo, minando l'efficienza complessiva del sistema fiscale. Inoltre, senza la contemporanea o successiva implementazione di maggiori e più severe azioni di contrasto che modifichino il costo dell'evasione futura, è plausibile che un individuo che pure abbia scelto di partecipare al condono continuerà successivamente ad evadere e che tale provvedimento sia visto dal complesso dei contribuenti come segno di debolezza dell'amministrazione fiscale. Anche guardando solo agli ultimi anni, in Italia vi sono state numerose misure di condono fiscale di diversa portata, quali il rientro di patrimoni

dall'estero (nel 2009 e 2015), la rottamazione delle cartelle (nel triennio 2016-2018) e la c.d. pace fiscale (nel 2018).

Può essere utile contribuire a questa discussione, facendo riferimento all'intervento del triennio 2016-2018 che ha introdotto la definizione agevolata o rottamazione dei ruoli emessi dal 2000 al 2017¹. Essa opera uno sconto del debito del contribuente che vi aderisce, il quale può pagare l'imposta dovuta senza versare le sanzioni e gli interessi di mora. L'obiettivo di questo intervento è avere entrate immediate grazie all'adesione da parte dei debitori potenzialmente attratti dagli sconti offerti. In altri termini, attraverso il condono l'ente impositore mira a recuperare delle entrate non versate, sia pure rinunciando alle multe e costi aggiuntivi maturati nel frattempo.

Questa misura è stata applicata a tutte le posizioni debitorie verso Agenzia delle Entrate-Riscossione, incluse le fiscalità degli enti territoriali. Una delle imposte più rilevanti per l'autonomia fiscale regionale è il bollo auto che presenta livelli di evasione non trascurabili, nonostante gli importi medi dovuti siano relativamente modesti e pur trattandosi di un'imposta sulla proprietà, per cui è facilmente identificabile il contribuente. Per quanto riguarda la Toscana (non diversamente, si presume, dalle altre regioni), il recupero dei ruoli² per il bollo risulta abbastanza difficoltoso: su oltre 1,175 milioni di euro di ruoli emessi dal 2004 al 2019 solo 358 sono stati effettivamente incassati (pari al 30,5%)³.

È dunque importante chiedersi se, grazie al condono, vi sia stato un maggiore recupero fiscale per le casse dell'ente, e quale sia stato l'effetto di medio-lungo periodo sulla compliance dei debitori.

Durante gli anni in cui è stata attiva la definizione agevolata (2017-2019) si sono recuperati circa 79 milioni di euro. In base alle stime sul tasso di recupero ordinario degli anni precedenti, sarebbero comunque entrati importi pari a circa 65 milioni – negli anni passati – e altri 1,5 milioni negli anni immediatamente successivi. Sulla base di questi calcoli, si può, perciò, sostenere che l'importo aggiuntivo che il condono ha portato nelle casse della Regione Toscana dai ruoli della tassa automobilistica sia circa 12,4 milioni (pari al 19,1%). Si tratta sicuramente di maggiori entrate effettive, ma se confrontate al gettito annuo dell'imposta (di circa 500 milioni) e agli oltre 800 milioni di ruoli non pagati della tassa automobilistica nei 15 anni considerati, questi 12 milioni in tre anni non sembrano un risultato particolarmente incisivo. Una ulteriore considerazione riguarda la distribuzione tra "vecchi" e "nuovi" ruoli. Infatti, il recupero riguarda prevalentemente i ruoli più

¹ Un più esaustivo rapporto di ricerca verrà reso disponibile a breve sul sito dell'IRPET.

² La cartella di pagamento è l'atto che l'Agenzia delle Entrate-Riscossione invia ai contribuenti per recuperare i crediti vantati dagli enti creditori (Agenzia delle Entrate, Inps, Comuni, ecc.) (www.agenziaentrate.gov).

³ A proposito degli ultimi interventi normativi in tema di riscossione da parte degli Enti Locali si veda Angeli A. e Canzoneri A. (2020), *Federalismo in Toscana n. 2/2020*, IRPET.



datati, mentre negli anni più vicini al condono il recupero “ordinario” sarebbe stato superiore a quello avvenuto a seguito del condono. In altri termini chi aveva ruoli più recenti ed ha partecipato al condono avrebbe probabilmente comunque pagato il proprio debito ed ha approfittato dello sconto offerto per pagare di meno.

Inoltre, come accennato in precedenza, occorre valutare anche l'impatto di questa politica sul comportamento dei contribuenti nel medio-lungo periodo.

Per studiare il cambiamento del comportamento individuale a seguito dell'introduzione della definizione agevolata è stato utilizzato un approccio difference-in-difference (DID), mettendo a confronto due tempi diversi di pagamento dei ruoli. L'analisi si concentra su un ampio campione di contribuenti recidivi (la larga maggioranza dei ruoli sono a carico degli stessi soggetti nel tempo tanto che l'86% dei contribuenti che hanno ricevuto un ruolo nel 2018 l'avevano già ricevuto in anni precedenti) che hanno almeno un ruolo sia prima dell'introduzione del condono (nel 2014) sia dopo di esso (nel 2018) quando non era più possibile partecipare a questa politica. L'obiettivo dello studio è quello di analizzare la variazione dei comportamenti individuali distinguendo fra chi ha preso parte alla rottamazione negli anni 2016-2018 e chi no.

Quel che emerge dai risultati è che, rispetto a chi non ha preso parte alla definizione agevolata, coloro che hanno partecipato al condono hanno una maggiore probabilità di fare almeno un pagamento dei propri debiti, sia per quanto riguarda i ruoli prima dell'introduzione della rottamazione (2014) che per quelli successivi (2018). Ciò significa che buona parte dei contribuenti che prendono parte alla rottamazione sono coloro che, a prescindere da questo strumento, hanno già un'alta

probabilità di pagare il proprio debito e quindi che il condono non ha grandi effetti su coloro che normalmente non pagano i propri ruoli. Ciò è anche confermato dal fatto che degli oltre 800 milioni di ruoli non pagati siano entrati solo 12 milioni di euro aggiuntivi. L'analisi DID, inoltre, ha portato un altro importante risultato: i contribuenti che hanno partecipato alla definizione agevolata hanno una maggiore probabilità di non pagare i nuovi ruoli del 2018 rispetto a coloro che non hanno aderito a questo strumento. Ciò è probabilmente attribuibile al fatto che tali contribuenti, prima di pagare il nuovo debito, preferiscono aspettare che sia introdotto un nuovo condono per poter beneficiare ancora una volta degli sconti offerti.

La nostra analisi conferma quindi i risultati della letteratura che evidenziano un effetto negativo sulla compliance del condono nel medio-lungo periodo. Perciò, se si considerano i soli 12 milioni di entrate effettivamente aggiuntive e che attualmente quasi il 70% dei ruoli della tassa automobilistica non vengono pagati, l'applicazione del condono sembra essere stata una misura davvero poco produttiva.

D'altro canto, il comportamento di colui che avendo usufruito del condono non paga i nuovi ruoli, perché in attesa del successivo, è ragionevole, considerando provvedimenti e annunci che regolarmente prendono forma di governo in governo.

* IRPET

** Università degli studi di Firenze

Si ringraziano Alessio Ferracani, Jacopo Geroni e Sabrina Graziani del Settore Politiche fiscali e riscossione della Regione Toscana per la collaborazione nella lettura e interpretazione dei dati