

I temi di NT+ Professionisti a cura di Ancrel

Il ruolo dell'organo di revisione nell'efficientamento della riscossione delle entrate degli enti locali

di Tiziana Vinci (*) - Rubrica a cura di Ancrel

23 Dicembre 2022

La relazione sull'Economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva allegata alla NadeF 2022 ha lasciato emergere, come, in Italia, il fenomeno del tax gap, rilevato per l'anno 2019, ha valori talmente rilevanti (86,5 miliardi di euro) che se venisse recuperato interamente potrebbe finanziare circa il 70% della spesa sanitaria di tutto il Paese. I tributi sui quali si realizza la maggiore evasione fiscale - sia in termini di assessment gap (evasione fiscale in senso proprio) che di collection gap (omissione di versamenti dovuti) - sono l'Irpef per lavoro autonomo e imprese individuali e l'IMU che si assestano nel 2019 rispettivamente al 68,3% e al 25,10%. Si tratta a ben vedere di imposte (Imu e Addizionale comunale all'Irpef) il cui gettito ha importanti incidenze sugli equilibri finanziari degli enti locali, essendo entrate ricorrenti utili a sostenere indistintamente la parte corrente della spesa contribuendo a garantire il mantenimento degli equilibri finanziari nel tempo non solo del singolo ente ma anche, in modo aggregato, dell'intero sistema Paese. L'ottimizzazione della riscossione riverbera positivamente non solo sugli equilibri correnti di competenza attraverso una riduzione nel tempo del Fondo Crediti Dubbia esigibilità ma anche sugli equilibri di cassa. Una migliore e più efficiente riscossione infatti consente di poter disporre di maggiore liquidità per far fronte in modo tempestivo ai pagamenti dell'ente evitando di accantonare il Fgdc che irrigidisce la spesa e rende problematico garantire servizi di buona qualità.

Analizzando più in dettaglio i dati disaggregati per regione, zona e fascia demografica, emerge un quadro piuttosto multiforme, con scostamenti di valori consistenti. I differenziali esistenti, tra le varie regioni, sono ascrivibili alla diversa consistenza delle basi imponibili dei tributi presi in esame, ma anche a fenomeni congiunturali, alle differenti condizioni socioeconomiche esistenti tra le diverse aree del Paese, anche in termini di benessere economico-sociale (tassi di disoccupazione, indicatori di povertà ecc.), come peraltro si evince dai vari rapporti annuali Bes (benessere equo e sostenibile in Italia).

Rendere la riscossione più efficiente è un tema di valore pubblico poiché solo la piena effettività delle entrate rende possibile la realizzazione delle politiche pubbliche locali. Risulta infatti di immediata evidenza come a minori entrate effettive corrispondano minori servizi sia in termini quantitativi che qualitativi. In molti casi, negli enti con maggiori difficoltà, non può essere nemmeno garantita l'erogazione dei servizi afferenti alle funzioni fondamentali non consentendo nel tempo la continuità

amministrativa e costringendo gli amministratori a dichiarare il default (dissesto finanziario) o ad accedere a piani di risanamento forzati nell'ambito dei quali la leva fiscale viene elevata al massimo possibile pur in assenza di miglioramenti tangibili nell'erogazione dei servizi. D'altra parte il fenomeno del tax gap rappresenta il principale ostacolo alla riduzione della pressione fiscale sui contribuenti in regola con gli obblighi tributari che restano i soli a sopportare il peso della spesa pubblica.

I giudici della Corte costituzionale hanno più volte ribadito come adempiere agli obblighi tributari sia funzionale al finanziamento dei diritti non perché si tratti di uno scambio fiscale o perché si tratti di un dovere di soggezione, ossia entrate versate contro servizi utili solo a chi ha versato, ma perché si tratta in definitiva di un dovere di solidarietà.

Il tema dell'efficienza nella riscossione ha suscitato rinnovato interesse a seguito nell'inserimento nel Pnrr - nell'ambito delle misure correlate alla "Riforma dell'Amministrazione fiscale" (Missione 1, Componente 1 del PNRR, M1C1-121) - anche della "Riduzione del tax gap". L'obiettivo prevede che la "propensione all'evasione" si riduca, nel 2024, del 15% rispetto al valore di riferimento del 2019 ed è previsto altresì uno step intermedio (M1C1-116) che assicurerà che la medesima "propensione all'evasione" si riduca, nel 2023, del 5% del valore di riferimento del 2019. È quindi indubbio che la piena realizzazione di tale riforma è considerata un volano per la valorizzazione e diffusione su ampia scala dei principi di equità e progressività e per la tenuta dei conti delle pubbliche amministrazioni.

Ma in concreto come si fa a garantire il miglioramento nel tempo della riscossione? È sufficiente per l'organo di revisione verificare la congruità del Fcde e controllare che lo stesso sia stato quantificato in modo rigorosamente corrispondente a quanto prescritto dal paragrafo 3.3 del principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria di cui all'allegato 4/2 al Dlgs 118/2011? La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna, con la deliberazione n. 133/2021/PRSE, ha specificato che gli accantonamenti al Fcde conseguenti a criticità legate alla riscossione non possono essere considerati risolutivi in un'ottica di lungo periodo entro la quale l'ente deve, senza indugio, provvedere ad azionare opportune leve organizzative che consentano l'effettiva realizzazione delle entrate in misura tale da permettere una programmazione delle spese volta ad approntare le necessarie politiche atte a soddisfare i bisogni della collettività. In difetto di ciò lo scenario prospettico prevede che il Fcde cresca a dismisura, generando disequilibri strutturali, paralizzando la capacità di spesa e la capacità amministrativa e segnando in modo irrimediabile le sorti dell'ente.

L'organo di revisione, esercitando la propria funzione di collaborazione con l'organo consiliare di cui al comma 1, lettera a) dell'articolo 239 del Tuel, è chiamato anzitutto ad un'attività di monitoraggio nel tempo che si può articolare non solo nell'esame del trend del Fcde ma anche nella valutazione di altri indicatori quali ad esempio:

Indicatore di velocità di riscossione che misura la capacità di esazione dei crediti dell'ente e che si ottiene calcolando il rapporto tra le riscossioni in c/competenza e gli accertamenti;

Tasso di Formazione dei residui attivi che misura il livello di formazione dei residui attivi per effetto della gestione dell'esercizio considerato e che si ottiene calcolando il rapporto tra la differenza degli accertamenti e le riscossioni in c/competenza e gli accertamenti;

Tasso di Smaltimento dei residui attivi che misura il grado di riscossione dei residui attivi provenienti dagli esercizi precedenti che si ottiene calcolando il rapporto tra le riscossioni in conto residui ed i residui passivi iniziali.

e tutti gli altri indicatori di misurazione delle performance delle entrate di cui all'articolo 18-bis del Dlgs 118/2011.

Allorquando dai monitoraggi effettuati sulla riscossione emergano criticità, l'organo di revisione è tenuto a suggerire all'ente di intraprendere percorsi virtuosi improntati a maggiore efficienza. Le proposte possono certamente prendere spunto da quanto il legislatore ha disposto, con il comma 572 della legge 234/2022 per i Comuni sede di capoluogo di città metropolitane destinatarie di un contributo straordinario in cambio del quale si sono impegnati a rimodulare la propria struttura organizzativa e amministrativa assegnando maggiori risorse di personale e strumentali agli uffici in cui sono gestite le entrate, soprattutto in quelli nei quali ci si occupa di accertamento e riscossione. Il medesimo comma prevede sia la riduzione a 30 mesi, e addirittura a 20 mesi nei primi due anni, dei termini entro i quali devono essere affidati i ruoli all'agente della riscossione e sia una maggiore diffusione della rateizzazione per migliorare il tax compliance.

Quest'ultimo obiettivo può altresì essere realizzato attraverso l'adozione di alcune misure regolamentari come ad esempio l'introduzione della verifica in capo ai creditori (fornitori, dipendenti, eccetera) dell'ente dell'esistenza di posizioni tributarie aperte prevedendo in tal caso forme di compensazione. Un'altra possibilità di migliorare le percentuali di riscossione è rappresentata dall'introduzione, sempre attraverso misure regolamentari, di verifiche tributarie, ai sensi dell'articolo 15-ter del Dl 34/2019 convertito dalla legge 28 giugno 2019 n. 58, per tutti gli operatori economici titolari di licenze o concessioni che in caso di irregolarità definitivamente accertate potrebbero vedere la propria licenza/concessione sospesa, revocata o non rilasciata. Una nuova frontiera invece si è aperta con l'applicazione, in fase di elaborazione dei solleciti di pagamento, di tecniche di nudging che prevedono l'introduzione, nell'avviso da inviare, di frasi in grado di modificare l'architettura delle scelte del contribuente.

Ovviamente perché tutte le proposte avanzate dall'organo di revisione possano attecchire e produrre i risultati sperati occorre prioritariamente che la governance dell'ente esprima in modo forte e convinto la propria volontà di contrastare il fenomeno e faccia assurgere il miglioramento della riscossione non solo ad obiettivo strategico ma soprattutto ad obiettivo di valore pubblico per il miglioramento nel tempo del benessere delle comunità amministrare

() Coordinatore regionale delle sezioni Ancrel della regione siciliana e Dirigente del Servizio Finanziario del Comune di Alcamo*

Il Sole 24 ORE aderisce a  **The Trust Project**

P.I. 00777910159 | © Copyright Il Sole 24 Ore Tutti i diritti riservati

ISSN 2724-203X - Norme & Tributi plus Enti Locali & Edilizia [<https://ntplusentilocaliedilizia.ilssole24ore.com>]

