

# Premessa

Una delle fotografie più recenti del panorama economico italiano è contenuta nel rapporto 2016 dell'Istituto di ricerca Eurispes<sup>1</sup> che assegna al nostro Paese uno dei gradini più alti, tra i territori nel mondo dove si registrano i maggiori fenomeni di illegalità fiscale.

Il documento parla apertamente di economia sommersa ed evasione fiscale come veri e propri fenomeni di massa, in cui peraltro trova terreno fertile un ulteriore fenomeno illecito, il lavoro nero.

I dati evidenziano, un Pil ufficiale di circa 1.500 miliardi di euro, ed un'altra somma relativa al sommerso, equivalente a circa un terzo di quella ufficiale, stimando una quota pari ad almeno 540 miliardi di euro.<sup>2</sup>

Questa cifra spaventosa individua a sua volta una quota stimata, da evasione delle entrate erariali, di circa 270 miliardi di euro, alla quale vanno sommati poi i dati relativi al lavoro sommerso, che risultano ancora più alti che in passato.

Il risultato inevitabile di questa grossa fetta di imponibile che sfugge alla tassazione è il continuo inasprimento della pressione tributaria, che soprattutto in un momento di attuale congiuntura negativa dell'economia mondiale, non può che minare i principi di solidarietà ed equità sociale, che sono alla base di una società democratica.

Sulla questione dell'evasione fiscale italiana, si sono spesi sui giornali fiumi di inchiostro ed alla televisione, nei telegiornali ed in molti talk show, è uno degli argomenti frequentemente riproposto.

I media in generale, però non affrontano quasi mai un aspetto che parrebbe banale, ma che è il cuore del problema, l'educazione alla legalità.

Un dovere stabilito costituzionalmente a versare i tributi per sostenere le spese dello Stato<sup>3</sup>, che viene spesso tradito e che individua, nel fenomeno dell'evasione fiscale, una questione di giustizia sociale con profili persino di immoralità.

---

<sup>1</sup> Istituto di Studi Politici Economici e Sociali.

<sup>2</sup> Fonte [www.eurispes.eu/content/presentazione-rapporto-italia-2016](http://www.eurispes.eu/content/presentazione-rapporto-italia-2016)

<sup>3</sup> Articolo 53 della Costituzione.

Questo perché lo Stato con le entrate tributarie finanzia quei servizi indivisibili dai quali tutti traggono beneficio; un'imposta o una tassa non pagata fa sì che uno studente non possa giungere ad una borsa di studio, che un anziano non abbia, quando necessario, un posto letto in ospedale o che non ci siano fondi per la manutenzione delle strade.

In tutta la problematica di una parte importante di economia e redditi sommersi nel nostro Paese, si è inserita poi a gravare una situazione finanziaria già precaria, la crisi economica mondiale, che ha portato il governo ad adottare politiche di revisione della spesa, la c.d. *spending review*.

L'alternanza delle leggi finanziarie (di stabilità) che si sono avvicendate dal 2009 in avanti, ha prodotto un'economia di "lacrime e sangue" dove soprattutto i municipi italiani, sono quelli che hanno dovuto pagare il prezzo più caro nel taglio delle risorse disponibili.

E' quindi da più tempo che i bilanci comunali, languono per la mancanza di disponibilità finanziarie, adeguate a coprire i costi per la gestione del governo locale e per l'erogazione di servizi al cittadino.

Un ulteriore scossone ai bilanci dei municipi è giunto poi dalla nuova architettura di fiscalità locale, delineata dalla legge delega n. 42/2009, che se da un lato investiva gli enti locali di una nuova autonomia finanziaria ed impositiva territoriale, li poneva di fronte ad un cambio di passo rispetto alla precedente politica economica pubblica, basata sulla c.d. finanza derivata.

I Comuni hanno dovuto quindi improvvisamente rispondere alla necessità di finanziarsi attraverso tributi propri, assumendosi pienamente la responsabilità degli impegni di spesa e dei servizi da rendere alla collettività.

La scelta quindi di fronte alla quale si pongono oggi le amministrazioni locali, alle quali peraltro viene impedito sistematicamente di aumentare le aliquote dei tributi locali, è quella di ridurre la qualità o la quantità dei servizi erogati, oppure in alternativa, di incentivare la lotta ai fenomeni evasivi.

La scelta obbligata diventa quindi quella di incrementare le attività di accertamento sui soggetti passivi sui quali gravano le entrate locali, allargando poi il raggio d'azione all'attività di collaborazione istituzionale con le agenzie fiscali, relativamente al recupero delle quote di tributi erariali, contributive e previdenziali che sfuggono all'imposizione tributaria.

Una scelta che peraltro appare sicuramente più condivisibile, non soltanto perché garantisce un più ampio respiro alle asfittiche casse comunali, ma perché contribuisce a rendere l'azione della Pubblica Amministrazione più equa e giusta.

La capillare conoscenza del territorio e del tessuto socio-economico che su di esso insiste, rende oggi il sistema dei comuni collaboranti, un interlocutore privilegiato per il Fisco.

Cresce il numero dei comuni che hanno progressivamente sviluppato ed integrato ulteriori conoscenze in campo tributario, grazie all'ampliamento sempre maggiore degli ambiti di competenza in materia antievasione.

I comuni ricoprono oggi un ruolo rilevante nella tutela degli interessi tributari nazionali, e tutto ciò rappresenta un'opportunità alla quale purtroppo soltanto un migliaio delle amministrazioni locali, su un totale di circa 8.000, hanno ritenuto di cogliere.

Tutto ciò dovrebbe far riflettere molti amministratori locali, perché prendano coscienza del fenomeno e provvedano al più presto a favorire l'avvicinamento delle politiche locali, alla lotta all'evasione riferita alle entrate locali ed erariali, proprio perché venga sempre più affermandosi quella regola di solidarietà e di civiltà, contenuta nel principio costituzionale dell'articolo 53.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Articolo 53 Costituzione *"Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva. Il sistema tributario è informato a criteri di progressività"*.

# 1. Attività di cooperazione fiscale e contributiva

## 1.1. *I motivi della collaborazione*

Al centro dell'attenzione dei comuni italiani, si pongono sempre più le questioni economiche legate alle ridotte risorse disponibili per la gestione del governo locale.

Parallelamente, quali possibili soluzioni vengono riproposte, con sempre maggiore enfasi, le tematiche collegate ad un rafforzamento delle politiche di contrasto all'evasione delle entrate locali ed al miglioramento delle dinamiche di riscossione coattiva delle quote non corrisposte dai contribuenti.

Soprattutto però negli ultimi anni, i comuni stanno affiancando alle attività predette, dedicandovi sempre maggiori risorse, la collaborazione istituzionale con le agenzie fiscali nelle attività di contrasto all'evasione/elusione delle entrate erariali.

I motivi principali di questo cresciuto interesse sono legati essenzialmente alle necessità economiche, collegate ad una riduzione profonda delle risorse di bilancio disponibili, causate dalle motivazioni già espresse in premessa, collegate in particolare alla riforma federalista fiscale.

Andando modificandosi il precedente sistema dei trasferimenti finanziari dallo Stato agli enti locali, sono state di fatto azzerate queste risorse, limitate oggi a mere quote perequative.<sup>5</sup>

Le disponibilità di bilancio, devono peraltro operare per quanto riguarda gli enti territoriali, in osservanza delle politiche finanziarie centrali di maggiore austerità dei conti pubblici in coerenza con gli impegni europei, che prevedono nuove regole di finanza pubblica che vanno a sostituire la disciplina del patto di stabilità interno degli enti locali.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Cfr. articolo 119, comma 3, Costituzione.

<sup>6</sup> Legge 28 dicembre 2015, n. 208 (Stabilità 2016), all'articolo 1, comma 707, commi da 709 a 713, comma 716 e commi da 719 a 734, "*Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione*".

A motivi essenzialmente legati alle necessità finanziarie dei comuni, si inserisce nel tema del coinvolgimento dei comuni, anche il richiamo al dovere istituzionale di contribuire a dare una risposta ai dati allarmanti già richiamati in premessa, relativi alle somme da evasione fiscale e contributiva, che incidono ormai complessivamente su circa il 20% del PIL nazionale.

Le analisi sulle dichiarazioni dei redditi degli italiani, disegnano poi una realtà economica nazionale sconcertante ed assolutamente distante dalla realtà.

Su oltre 41 milioni di contribuenti, la metà risulta non avere un reddito, oltre 10 milioni versano al fisco soltanto 55 euro l'anno, ed 800 mila dichiarano redditi inesistenti o negativi.<sup>7</sup>

Ma il dato più sconvolgente è che risultano quasi 10 milioni i contribuenti, che nel 2015 non hanno versato neppure 1 euro nelle casse dell'erario, perchè incapienti.<sup>8</sup>

Di fronte a questi dati diventa quasi impossibile far finta di nulla, anche perché indirettamente, le quote di imponibile che sfuggono alla tassazione incidono sulla qualità dei servizi indivisibili erogati sui territori, poiché viene ridotto di conseguenza, anche l'importo dell'addizionale IRPEF comunale.<sup>9</sup>

Ma l'aspetto fondamentale che funge da stimolo all'attività antievasione dei comuni, è sicuramente legato al sistema degli incentivi erogati in virtù della proficuità delle segnalazioni qualificate, relative alle entrate non proprie dell'ente locale.

Infatti oggi questo sistema incentivante, garantisce alle amministrazioni collaboranti, per effetto delle norme di legge, che si sono avvicinate nel tempo, una quota premiale pari al 100% delle somme relative alle segnalazioni di natura fiscale, inviate telematicamente attraverso il portale dell'Agenzia delle Entrate, SIATEL Puntofisco<sup>10</sup> e definitivamente incassate dall'Erario.<sup>11</sup>

---

<sup>7</sup> Fonte Huffington Post [www.huffingtonpost.it/2015/06/13/tasse-italiani-pagano-solo-55-euro\\_n\\_7575196.html](http://www.huffingtonpost.it/2015/06/13/tasse-italiani-pagano-solo-55-euro_n_7575196.html)

<sup>8</sup> Si definiscono incapienti, le persone fisiche che sono in possesso di un reddito imponibile ai fini IRPEF inferiore alla soglia di 8.000 euro.

<sup>9</sup> L'addizionale comunale, analogamente a quella regionale, è stata introdotta dal dlgs. 28 settembre 1998, n.360 e colpisce una parte del reddito delle persone fisiche.

<sup>10</sup> SIATEL, è l'acronimo di Sistema Interscambio Anagrafe Tributaria Enti Locali.

<sup>11</sup> La prima quota incentivante era pari al 30% delle somme segnalate dai comuni e veniva introdotta dall'articolo 1, decreto-legge n.203/2005, poi innalzata al 33% dall'articolo 18, decreto legge n.78/2010, ed infine portata al 50% delle somme incassate anche a titolo non definitivo, per effetto dell'articolo 2, dlgs. n.23/2011. Negli anni successivi questa percentuale perde il carattere strutturale, e viene elevata temporaneamente al 100% delle somme segnalate, dall'articolo 1, comma 12 bis, legge n.148/2011, per il triennio 2012/2014, ed infine l'articolo 10, comma 12-duodecies, legge n.11/2015, la fissa ancora al 100%, per il triennio 2015/2017.

Analogamente, relativamente alle somme contributive e previdenziali non corrisposte all'INPS e segnalate dai comuni, spetta a questi il 33% delle sanzioni civili applicate sui maggiori contributi riscossi a titolo definitivo.<sup>12</sup>

Si ritiene peraltro che nonostante gli encomiabili risultati raggiunti dai militari del Corpo della Guardia di Finanza<sup>13</sup> e dagli ispettori delle agenzie fiscali (Entrate, Territorio, Monopoli e Demanio), soltanto i Comuni, possono oggi garantire un effettivo controllo fiscale del territorio.

Questo grazie alla loro presenza capillare, che consente attraverso la struttura amministrativa, di avere contezza della reale consistenza del tessuto sociale ed economico, permettendo così di poter monitorare fiscalmente l'economia sommersa.

L'attività di cooperazione fiscale dei Comuni, rappresenta oltre ad una chiara manifestazione del principio di sussidiarietà verticale,<sup>14</sup> un'opportunità per le amministrazioni locali da cogliere al volo.

Questo perché potrebbe sicuramente contribuire ad atteggiamenti fiscali più coerenti dei contribuenti, favorendo così l'adempimento spontaneo, grazie all'effetto deterrenza che può determinare un controllo fiscale più diffuso.

Ma soprattutto costituisce un efficace strumento di *compliance* con il cittadino e di efficace comunicazione politica, che può incidere positivamente sulla reputazione dell'ente, facendogli assumere un più alto valore civico.

Bisogna infine considerare che maggiori entrate possono significare risorse aggiuntive da destinare al welfare oppure alla diminuzione delle aliquote sui tributi locali, operazioni che sono sicuramente in grado di accrescere il consenso sociale.

---

<sup>12</sup> Articolo 18, comma 5, lettera a), decreto-legge 31 maggio 2010, n.78.

<sup>13</sup> Rapporto annuale 2015 [www.gdf.gov.it/ente-editoriale-per-la-guardia-di-finanza/pubblicazioni/il-rapporto-annuale/anno-2015/rapporto-annuale-2015](http://www.gdf.gov.it/ente-editoriale-per-la-guardia-di-finanza/pubblicazioni/il-rapporto-annuale/anno-2015/rapporto-annuale-2015)

<sup>14</sup> Il principio di sussidiarietà è regolato dall'articolo 118 della Costituzione, ed è un principio che può essere osservato sotto una duplice veste di *sussidiarietà verticale*, quando la ripartizione gerarchica delle competenze deve essere spostata verso gli enti più prossimi al cittadino e, quindi, più vicini ai bisogni del territorio. Mentre si parla di *sussidiarietà orizzontale*, quando il cittadino sia come singolo sia attraverso i corpi intermedi, ha la possibilità di cooperare con le istituzioni per gli interventi che incidono sulle realtà sociali a lui più vicine.