



UNIVERSITÀ POLITECNICA DELLE MARCHE
FACOLTÀ DI ECONOMIA “GIORGIO FUÀ”

Corso di Laurea triennale in Economia e Commercio

**L’ALLEANZA TRA I COMUNI E L’AGENZIA
DELLE ENTRATE COME SOLUZIONE
ALL’EVASIONE FISCALE**

**ALLIANCE BETWEEN MUNICIPALITIES AND
THE ITALIAN REVENUE AGENCY AS A
SOLUTION TO TAX EVASION**

Relatore:
Prof.ssa Santolini Raffaella

Rapporto Finale di:
Ramundo Mattia

Anno Accademico 2019/2020

*Ai miei genitori
a mio fratello
ai miei nonni
alla mia ragazza*

INDICE

Introduzione.....	3
Capitolo 1 Analisi dell'evasione fiscale in Italia, cause ed effetti.....	5
1.1 Definizione di evasione	5
1.2 Perché l'evasione fa male all'economia.....	6
1.3 Un'analisi quantitativa dell'evasione fiscale in Italia	7
1.4 Cause dell'evasione fiscale in Italia.....	12
1.5 Alcune misure di contrasto dell'evasione.....	15
Capitolo 2 L'alleanza fisco-comuni come soluzione all'evasione fiscale.....	18
2.1 Quadro normativo e modalità di agire.....	18
2.2 Risultati ottenuti.....	22
Conclusioni.....	26
Bibliografia.....	28
Sitografia.....	29

INTRODUZIONE

Da anni ormai l'Italia è un paese devastato da una crisi economica apparentemente senza fine, che, a causa del pesantissimo debito pubblico e di una profonda recessione rende pressoché impossibile trovare soluzioni per cercare di riprendere la giusta strada e per dare il via alla crescita, riducendo il peso, enorme, del debito pubblico in Italia (circa 2400 miliardi¹ di euro, circa il 130% del Prodotto interno Lordo) e tornare al livello degli altri paesi dell'Unione Europea. L'Italia infatti si posiziona negli ultimi posti tra i paesi dell'UE su molte classifiche, come la crescita, lo sviluppo e l'efficienza dei suoi settori, prendendosi le prime posizioni in termini di ammontare di debito sul Prodotto Interno Lordo (PIL), di lentezza della burocrazia e, come si vedrà, per il livello di tasse non pagate.

Questa tesi prende proprio in esame il tema dell'evasione fiscale, un tema, come si vedrà, molto discusso, evidenziandone le cause, gli effetti e le possibili soluzioni a una piaga che ha afflitto e continua ad affliggere il Paese. Il tema proposto non è certo nuovo all'interno dell'economia italiana, anzi, è un problema storicamente presente nel Paese. Da quando esistono le tasse si è sempre cercato un modo per evitare di pagarle, e questo non solo in Italia ma in tutti i paesi del mondo, rendendo l'evasione fiscale un tema presente e da risolvere. Essa si articola in due capitoli: nel primo si evidenzieranno le cause e gli effetti che l'evasione ha avuto e continua ad avere nell'economia italiana, tramite l'analisi di dati, stime e rapporti. Si porrà inoltre l'accento sulla grande diversità in Italia a evadere in base alle loro Regioni, e si

¹ Dipartimento del Tesoro, Ammontare Titoli e Debito Pubblico, 2018, pag. 1.

vedranno quali sono le imposte più evase. Emergeranno anche considerazioni su delle soluzioni già adottate nel corso degli anni, sottolineandone gli effetti, positivi e non, che hanno avuto sul Paese. Nel secondo capitolo invece si studierà in particolare una possibile soluzione per la lotta all'evasione, già brevettata dall'Agenzia delle Entrate nel 2010 che riguarda una possibile alleanza tra i Comuni e l'organo sopra citato. Si porrà l'accento sul quadro normativo di riferimento e sulle modalità con cui questi due enti agiscono a favore dell'obiettivo comune di contrastare l'evasione.

ANALISI DELL'EVASIONE FISCALE IN ITALIA, CAUSE ED EFFETTI IN ITALIA

1.1 Definizione di evasione fiscale e differenze con erosione e elusione

Cosa vuol dire “evadere le tasse”? Si può definire questo fenomeno come evitare il pagamento delle tasse agli organi di competenza mettendo in pratica comportamenti illeciti o comunque puniti dalla legge con sanzioni amministrative e nei casi peggiori penali.

Ma non esiste solo l'evasione come metodo per non pagare quanto è dovuto, se questo comporta la violazione di una norma, si introducono altri due strumenti piuttosto diffusi in Italia, ovvero “l'elusione fiscale” e “l'erosione fiscale”. L'elusione non comporta di per sé la violazione di una legge, ma sfrutta le ambiguità interpretative delle norme per evitare di pagare l'intera somma, quindi si può dire che esiste a causa della poca chiarezza delle norme. L'erosione invece è un fenomeno diverso, ovvero non dipende dai comportamenti, illeciti o non, dell'individuo, ma dalla “decisione da parte del legislatore di esentare certe attività o certi soggetti al pagamento di un'imposta per il perseguimento di interessi generali (come, ad esempio, esentare dal pagamento delle tasse le aree terremotate)”².

Sebbene l'erosione e l'elusione creino forti disagi in Italia, in questo capitolo si pone l'accento sul tema dell'evasione, un problema assai più grave dei due precedentemente descritti, e con un impatto sull'economia italiana maggiore rispetto alla stragrande maggioranza dei paesi europei.

² C. Cottarelli, I sette peccati capitali dell'economia italiana, Universale Economica Feltrinelli/Saggi 2018 pag.12.

1.2 Perché l'evasione fa male all'economia

L'evasione fiscale ha serie conseguenze economiche. Prima di tutto costituisce una fetta molto grande dell'economia sommersa italiana. L'economia sommersa si definisce come il totale delle attività che rientrerebbero nel Prodotto Interno Lordo ma non sono registrate, quindi non sono regolarmente tassate. L'evasione fiscale corrisponde a una fetta molto larga all'interno di questa stima e questo di per sé certo non giova all'economia di un Paese già in piena crisi.

È chiaro inoltre che se si evadesse di meno non solo si ridurrebbe il debito pubblico (che costituisce circa il 135% del P.I.L.), ma si potrebbero anche ridurre le aliquote di tassazione (di una percentuale stimata intorno al 20%) e il deficit, portando così, come immediata conseguenza, una crescita economica del Paese, garantita da un gettito fiscale più alto.

Una stima fatta da Confindustria³ fa emergere che se l'evasione fiscale in Italia si dimezzasse, il P.I.L. crescerebbe di circa il 3% e l'occupazione aumenterebbe di circa 335.000 unità. Questo dato, piuttosto incoraggiante a prima vista, costituisce secondo molti una sottostima degli effetti positivi di un dimezzamento dell'evasione, perché la stima di Confindustria risulta basata unicamente sugli effetti di breve periodo che la riduzione delle tasse su chi già le paga avrebbe sulla domanda. I principali effetti positivi deriverebbero invece da una maggiore concorrenza ed efficienza, e quindi, da un tasso di crescita più elevato nell'offerta di prodotti di lungo periodo, e quindi il suo peso sulla crescita del P.I.L. e sull'occupazione sarebbe ben più alto.

Un ulteriore elemento che rende l'evasione dannosa per l'economia deriva dall'utilizzo degli strumenti contro di essa. Gli interventi che vengono attuati per combattere questo

³ Rapporto Confindustria, "Risalita in cerca di slancio, l'evasione blocca lo sviluppo", 2015.

fenomeno scoraggiano e rendono più difficile l'attività di impresa. Come riportato da una audizione condotta dalla Banca di Italia al Senato⁴, riferita ai 33 top manager delle multinazionali statunitensi presenti nella Penisola l'inefficienza del regime fiscale peggiora l'immagine che l'Italia ha nei confronti dei paesi europei e del mondo. Questo comporta che una riduzione dell'evasione fa tanto meglio all'economia quanto meno è basata su controlli asfissianti alle imprese.

1.3 L'evasione fiscale in Italia: un'analisi quantitativa

Prima di addentrarsi tra le cause di questo fenomeno, è bene soffermarsi sui numeri dell'evasione in Italia e su quali sono i settori e le tasse più evase dai cittadini di questo paese. Quanto si evade in Italia? Di preciso è impossibile saperlo, ma negli anni sono state fatte stime che rendono questo valore il più attendibile possibile. L'ultimo rapporto⁵ ufficiale che ci dà la stima di quanto viene evaso in Italia è quello della commissione guidata da Enrico Giovannini. Questo rapporto mostra come l'evasione sia stata pari a 111 miliardi nel 2014 e che per le sole tasse, la percentuale sia circa del 24%, ovvero in media non si paga un euro su quattro. Il "Rapporto Giovannini" però non copre tutte le entrate fiscali; non vengono, infatti, calcolate in questo documento le tasse non pagate sui contributi per il lavoro autonomo e su alcune tasse più piccole, escludendo dal rapporto quindi circa un quarto delle entrate. Quindi questi 111 miliardi stimati nella legge del 2015 bastano a esprimere il valore dell'evasione fiscale in Italia? Secondo molti no, quindi, tramite altre stime, condotte principalmente dall'economista Carlo

⁴ Senato della Repubblica, Audizione nell'ambito dell'indagine conoscitiva sugli organismi della fiscalità e sul rapporto tra contribuenti e fisco, 5 Marzo 2015.

⁵E. Giovannini, "Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva", Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2019.

Cottarelli⁶, si stima che l'ammontare di tasse non pagate in Italia sia di almeno 130 miliardi di euro, ossia il 16% delle tasse che si sarebbero dovute pagare e l'8% del P.I.L. del 2014. Per capire meglio quanto questo numero pesi sull'economia italiana basta dire che nel 2014 lo squilibrio tra entrate e spese pubbliche è stato di circa il 3% del Prodotto Interno Lordo, mentre se tutte le tasse fossero state pagate e il P.I.L. fosse rimasto più o meno immutato, si avrebbe avuto un surplus del 5%. Questo dà l'idea di quanto una riduzione percentuale dell'evasione potrebbe essere fondamentale per far quadrare i conti. In un'altra stima si può vedere come se dal 1980 l'evasione fiscale fosse stata solo un punto percentuale più bassa, ora il nostro debito pubblico sarebbe del 70-75% del P.I.L. invece del 130%.

Si considerano ora i numeri dell'evasione fiscale in Italia, rapportati in confronto con gli altri paesi europei. In uno studio condotto da un esperto di tassazione internazionale, Richard Murphy⁷, emerge che l'Italia evade più della maggioranza dei paesi europei, trovandosi al di sotto solo di Malta e Grecia per l'evasione dell'Imposta sul Valore Aggiunto (I.V.A.) e per la percentuale di quanto si sarebbe dovuto evadere rispetto alla media dei paesi europei (la media è di circa il 14,5% e in Italia si evade circa il 21%). È chiaro che se si riducesse l'evasione almeno in linea con la media europea la situazione ora non sarebbe così drastica. Facendo alcune stime sugli studi di Murphy, nel caso le percentuali in Italia siano in linea con la media, ora l'evasione sarebbe scesa da 130 a 75 miliardi, ovvero il 3,4% del P.I.L., con un recupero di 55 miliardi, risorse che potrebbero essere utilizzate sicuramente per ridurre il deficit e la tassazione.

⁶ C. Cottarelli, I sette peccati capitali dell'economia italiana, Universale Economica Feltrinelli/Saggi 2018.

⁷ Richard Murphy, The European Tax Gap- A report for S&D in the European Parliament, 2012.

Va Inoltre detto che l'evasione non è uguale in tutta Italia. Si parte prima di tutto dalle differenze territoriali. Dove si evade di più, al Nord, al Centro o al Sud? Le stime fatte sono basate sull'evasione dell'imposta regionale sulle attività produttive (Irap) e i risultati sono piuttosto chiari. L'intensità dell'evasione cresce passando da Nord a Sud, con unica eccezione il Lazio, regione però in cui risiedono fiscalmente molte grandi imprese e la Liguria, in cui si risulta avere una propensione all'evasione molto superiore agli altri paesi settentrionali. Salvo quindi queste due eccezioni, la differenza tra Nord e Sud è evidentissima: come si evidenzia nella tab.1.1 nel Nord varia tra il 13% della Lombardia e il 50% della Liguria (nota per livelli di evasione alti) mentre nel Sud varia dal 54% del Molise al 66% della Sicilia, senza contare il 93% della Calabria, dato che lascia spazio a molti dubbi e sicuramente non del tutto affidabile.

Tab. 1.1 Intensità dell'evasione IRAP (base imponibile evasa/base dichiarata) - Media nel periodo 1998-2002 (valori percentuali)

Regione	Valori Percentuali
Lombardia	13,04%
Emilia-Romagna	22,05%
Veneto	22,26%
Lazio	26,05%
Friuli-Venezia Giulia	28,22%
Valle d'Aosta	28,97%
Trentino-Alto Adige	30,17%
Piemonte	30,53%
Abruzzo	33,11%
Toscana	33,67%
Marche	33,95%
Umbria	44,51%
Basilicata	49,75%
Liguria	50,29%

Molise	54,61%
Sardegna	54,71%
Campania	60,55%
Puglia	60,65%
Sicilia	65,89%
Calabria	93,89%

Fonte: S. Pisani, Cristiano Polito, *Analisi dell'evasione fondata sui dati IRAP*, Ufficio studi Agenzia delle Entrate, 2006, pag. 12.

Se alla mappatura geografica si aggiunge quella per settori di attività economica il quadro si completa ulteriormente. Come emerge nella tabella 1.2, anche in questo caso spicca immediatamente un dato, ovvero quello relativo al settore agricolo, dove il rapporto tra l'evasione e la ricchezza dichiarata è di tre quarti. Spicca sicuramente anche la netta differenza tra il settore industriale, dove l'evasione è a livelli fisiologici (intorno al 9%) e i settori dei servizi dei commerci, dove il valore è sicuramente più alto (tra il 40% e il 50%). Si può infine vedere come il settore delle costruzioni si colloca ad un livello intermedio (circa il 23%)⁸.

Tab. 1.2. Intensità dell'evasione IRAP (base imponibile evasa/base dichiarata) in valori percentuali

Macrosettore	Valori Percentuali
Agricoltura	70,57%
Commercio	54,58%
Servizi alle imprese	46,41%
Servizi alle famiglie	41,89%
Costruzioni	23,82%
Industria	9,24%

Fonte: S. Pisani, Cristiano Polito, *Analisi dell'evasione fondata sui dati IRAP*, Ufficio studi Agenzia delle Entrate, 2006, pag. 9.

⁸ A. Santoro *L'evasione fiscale*, Il Mulino 2010.

Quali sono infine le imposte più evase in Italia? Sempre stando alle stime del citato “Rapporto Giovannini” emerge, come dimostrato dalla tabella 1.3 che la percentuale di evasione dell’imposta sul reddito delle persone fisiche (Irpef) sul lavoro dipendente è bassissima (meno del 4%), mentre quella sul lavoro autonomo è la più alta (circa il 68%). Più incoraggiante il dato sull’IVA, circa il 27% e ancora meglio per quanto riguarda l’imposta regionale sulle attività produttive (IRAP), circa del 21,5%, e l’imposta sul reddito della società (IRES) del 23%. Un’analisi in termini monetaria per vedere le imposte più evase viene fornita dalla tabella 1.4.

Tab. 1.3 Tasse non pagate (*Tax Gap*) delle entrate tributarie e contributive (valori percentuali)

IRPEF totale lavoro autonomo e impresa	67,4%	68,0%	68,8%	68,1%	68,0%	69,6%	68,3%
di cui IRPEF netto MV	64,0%	64,5%	65,3%	64,4%	64,2%	65,8%	64,7%
IRPEF MV (**)	3,3%	3,5%	3,5%	3,8%	3,8%	3,9%	3,6%
IRES totale	25,5%	26,1%	26,2%	21,3%	23,4%	23,8%	24,3%
di cui IRES netto MV	21,4%	21,6%	22,0%	16,8%	18,5%	18,8%	19,8%
IRES MV (**)	4,1%	4,4%	4,2%	4,5%	4,9%	5,0%	4,5%
IVAsc totale	27,6%	27,2%	27,8%	26,6%	26,9%	27,4%	27,2%
di cui IVAsc netto MV	21,2%	20,7%	20,8%	19,3%	19,5%	19,9%	20,2%
IVAsc MV (**)	6,4%	6,5%	7,0%	7,2%	7,3%	7,5%	7,0%
IRAP totale	22,6%	23,1%	22,9%	20,5%	21,1%	20,9%	22,0%
di cui IRAP netto MV	18,3%	18,6%	18,9%	16,5%	15,9%	16,0%	17,6%
IRAP MV (**)	4,4%	4,4%	4,0%	4,0%	5,2%	4,8%	4,4%
LOCAZIONI	15,7%	8,8%	8,9%	14,7%	10,1%	7,9%	11,1%
CANONE RAI	33,1%	34,4%	35,6%	36,6%	9,9%	10,3%	27,6%
di cui CANONE netto MV	29,3%	30,1%	30,5%	31,4%	7,0%	6,8%	23,4%
CANONE MV (**)	3,9%	4,3%	5,1%	5,2%	2,9%	3,5%	4,2%
Totale	33,6%	33,5%	34,0%	32,8%	33,0%	33,1%	33,3%
di cui netto MV	28,6%	28,3%	28,7%	27,2%	27,2%	27,2%	27,9%
MV (**)	5,0%	5,2%	5,4%	5,6%	5,8%	5,9%	5,5%

Fonte: Relazione sull’economia non osservata e sull’evasione fiscale e contributiva (Art. 10-bis.1 c.3 Legge

31 dicembre 2009 n.196), 2017, pag. 17.

Tab.1.4: Gap delle entrate tributarie e contributive (milioni di euro)

Tipologia di imposta	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Diff. 2017-16	Media 2014-16
IRPEF lavoro dipendente (irregolare)	3.887	3.975	5.149	5.465	5.350	N.D.	N.D.	5.312
IRPEF lavoro autonomo e impresa	32.551	32.215	33.396	32.661	33.936	32.062	-1.875	33.331
Addizionali locali IRPEF (lavoro dip.)	633	643	715	780	696	N.D.	N.D.	730
IRES	8.401	8.399	8.875	7.424	8.584	8.162	-422	8.294
IVA	36.312	35.038	36.591	34.961	36.051	37.176	1.125	35.867
IRAP	8.753	8.544	8.395	5.618	5.633	5.550	-82	6.548
LOCAZIONI	1.322	739	736	1.265	831	655	-177	944
CANONE RAI	887	942	977	1.008	240	225	-14	741
ACCISE sui prodotti energetici	924	1.169	1.306	1.430	1.611	2.077	466	1.449
IMU	3.892	5.160	5.140	5.113	4.989	4.872	-117	5.081
TASI	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	251	247	-4	251
Totale entrate tributarie (al netto TASI e lavoro dipendente)	93.042	92.207	95.414	89.479	91.875	90.778	-1.097	92.256
Totale entrate tributarie (al netto TASI)	97.562	96.825	101.278	95.724	97.921	N.D.	N.D.	98.308
Entrate contributive carico lavoratore dipendente	2.478	2.376	2.602	2.800	2.780	N.D.	N.D.	2.727
Entrate contributive carico datore di lavoro	8.077	7.906	8.688	8.830	8.412	N.D.	N.D.	8.643
Totale entrate contributive	10.555	10.282	11.290	11.630	11.192	N.D.	N.D.	11.371
Totale entrate tributarie (al netto TASI) e contributive	108.117	107.107	112.568	107.354	109.113	N.D.	N.D.	109

Fonte: Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva (Art. 10-bis.1 c.3 Legge 31 dicembre 2009 n.196), 2017, pag. 15.

1.4 Cause dell'evasione fiscale in Italia

L'evasione fiscale è quindi un problema molto grave all'interno di un Paese, e si è visto il grande impatto economico che ha avuto e che continua ad avere in Italia. Ma da che cosa dipende esattamente l'evasione fiscale? Se si guardano alle motivazioni di lungo periodo, secondo le stime di Carlo Cottarelli, emergono quattro cause della maggiore evasione presente in Italia⁹. La prima è la struttura economica italiana, che rende più esposti all'evasione e questo accade per tre motivi principali. Primo, l'Italia è un paese di lavoratori autonomi, e come si è

⁹ C. Cottarelli, I sette peccati capitali dell'economia italiana, Universale Economica Feltrinelli/Saggi 2018.

visto, la percentuale di evasione in questo settore è elevatissima (circa il 68%). In percentuale, i lavoratori autonomi nella penisola sono circa un quarto del totale (25%). Questo numero è un valore assai elevato, sia in Italia che in Europa, in cui solo la Grecia ne ha di più. La media europea in percentuale dei lavoratori autonomi è del 15% del totale, in Germania e in Francia è addirittura del 10%. L'effetto di questa differenza è molto rilevante. Se il numero di lavoratori autonomi fosse in percentuale uguale a quello di Germania e Francia, ci sarebbero circa tre milioni di lavoratori in meno e l'evasione si ridurrebbe di circa 19 miliardi, che arriverebbero a 30 aggiungendo la stima del noto economista italiano Carlo Cottarelli sui contributi da parte dei lavoratori autonomi. Quindi, dei 130 miliardi di evasione, quasi un quarto sarebbe dovuto all'enorme numero di lavoratori autonomi presenti in Italia rispetto alla media europea. Secondo, l'Italia è un paese di piccole-medie imprese, che tendono di norma ad evadere di più per molteplici cause e fattori, ad esempio, come si è già visto, la maggiore presenza di lavoratori autonomi. La percentuale di imprese al di sotto dei dieci dipendenti è del 30%, quasi il doppio di quella in Germania. Il peso delle grandi imprese inoltre si è ridotto nel tempo, accentuando sempre di più questo problema. Terzo, la percentuale di uso del contante in Italia è dell'83% a fronte della media europea del 65%. L'uso del contante viene fatto per due motivi in generale, uno che riguarda la maggiore semplicità di sfuggire dai controlli da parte degli enti contro l'evasione fiscale e l'altro evidenzia la sfiducia nei cittadini nei confronti delle transazioni elettroniche, il che rende l'Italia ancora una volta un passo indietro ai grandi paesi europei.

Evidenziata la prima causa dell'evasione fiscale in Italia, si passa alla seconda. “La seconda causa della maggiore propensione ad evadere in Italia è che la struttura della politica fiscale incentiva, o comunque facilita l'evasione”¹⁰. Questo per almeno tre motivi. Il primo motivo è

¹⁰ C. Cottarelli, I sette peccati capitali dell'economia italiana, Universale Economica Feltrinelli/Saggi 2018 pag. 26.

quello spesso sentito e ripetuto, si evade perché le tasse sono troppo alte. La propensione ad evadere dipende da due fattori molto semplici, ovvero quanto si guadagna evadendo e quanto si rischia di perdere se si viene scoperti. Quindi ci si chiede, quanto è importante in pratica l'elevata tassazione nel determinare la maggiore propensione ad evadere in Italia? Il già citato rapporto di Confindustria fa notare che nei paesi europei si evade di più dove le aliquote sono più alte, quindi, stando a certe stime, l'elevata evasione è effettivamente direttamente proporzionale alla grande aliquota di tassazione presente in Italia. Il secondo motivo riguarda la composizione delle entrate. Secondo alcuni l'errore è stato tassare troppo i redditi e troppo poco i consumi, secondo altri questo non è un fattore così rilevante vista la percentuale di evasione sull'IVA (circa il 27%). È vero che la percentuale sull'evasione dei redditi da lavoro autonomo è molto più alta (come già visto del 68%) ma il rovescio della medaglia indica i dati sull'evasione dei redditi da lavoro dipendente (meno del 4%), rendendo così insensate e impossibili manovre come la detassazione del lavoro autonomo e non quello dipendente. Una soluzione magari potrebbe derivare dalla tassazione di beni difficili da nascondere, come ad esempio le case, proprio per questo motivo secondo l'opinione di molti togliere l'IMU sulla prima casa è stato un errore. Il terzo motivo deriva dall'eccessiva burocratizzazione che c'è nel pagamento di una tassa, in termini di tempi e modalità (si veda, ad esempio, la molteplicità di uffici in cui si deve andare per pagare una tassa) e questo influenza molto le attitudini dei cittadini nei confronti dell'evasione.

La terza causa dell'evasione fiscale dipende dalla debolezza dell'apparato repressivo italiano e qui le tematiche principali da evidenziare sono due. La prima riguarda un insieme di debolezze nella gestione dei controlli. In Italia, da molto tempo, c'è una sovrapposizione delle funzioni tra la Guardia di Finanza e l'Agenzia delle entrate, e questo rapporto, sicuramente anomalo anche in relazione agli altri paesi europei, non giova di certo al problema dell'evasione. Questa fragilità burocratica ha come immediata conseguenza una riduzione

drastica di qualsiasi tipologia di controllo, abbassandone il numero e non dando né una soluzione ma nemmeno un'idea di forza e di controllo della situazione da parte dello Stato. La seconda invece tratta le scarse penalità che si hanno evadendo. Fino al 2016 le penalità che venivano imposte a chi non pagava erano alte, ma, a fine 2016, sono state ridotte. In pochi finiscono in prigione. Sembra inoltre inevitabile parlare del ruolo dei condoni nell'incentivare l'evasione. I condoni (in particolare quelli fiscali) sono delle forme di remissione di una pena, in cui lo Stato decide di risolvere le pendenze tra i contribuenti e il fisco relative agli anni precedenti. I condoni premiano chi ha evaso visto che fanno pagare meno di quello che si sarebbe dovuto pagare se le tasse fossero pagate puntualmente e, quindi, si può dire che incentivano l'evasione.

La quarta e ultima causa infine deriva dalla scarsità di senso civico dei cittadini italiani, o come detto dal già citato Carlo Cottarelli dalla mancanza di "capitale sociale". Sempre stando alla definizione del noto economista italiano questo si può definire come la capacità di un soggetto nell'incorporare nelle proprie decisioni le conseguenze che queste hanno o possono avere sugli altri. Quello che immediatamente può sembrare per l'evasore un comportamento vantaggioso alla fine potrebbe finire per danneggiare tutti nel caso tutti si comportassero nella stessa maniera. Quando il capitale sociale è scarso spesso anche il rispetto delle regole lo è e questo sicuramente non giova all'economia italiana.

1.5 Alcune misure a contrasto dell'evasione

Cosa si è fatto negli anni per combattere l'evasione? In questo paragrafo si vedranno brevemente alcune tra le varie soluzioni adottate nel corso degli anni, in particolare nell'ultimo decennio per cercare di contrastare questo fenomeno.

Negli anni qualcosa di buono si è fatto, in particolare si è rivelato efficace il rapporto del Fondo monetario internazionale di Dicembre del 2015¹¹, dove viene effettuata una misura utile a contrasto dell'evasione, ovvero viene richiesto all'Agenzia delle entrate di fornire i dati dell'Iva ogni tre mesi anzi che una volta all'anno, il che dovrebbe garantire un miglior controllo. Un ulteriore provvedimento positivo deriva dall'introduzione del canone Rai nella bolletta per l'energia elettrica al fine di recuperare il gettito fiscale da parte dello Stato. Da quando è stata introdotta nella bolletta elettrica il numero di famiglie che paga il canone è aumentato del 40%, con un recupero all'evasione di circa 700 milioni di euro. Qualcosa di positivo quindi c'è stato, anche se non ancora sufficiente a colmare la grande differenza tra l'Italia e i grandi paesi di Europa.

Si definiscono ora altre misure, sicuramente meno efficaci di quelle precedentemente elencate, che non hanno avuto un impatto positivo tra i cittadini italiani e non sono risultati utili alla lotta all'evasione. Tra queste si evidenziano principalmente l'innalzamento del tetto per l'uso dei contanti, la collaborazione volontaria (*voluntary disclosure*) e la rottamazione delle cartelle Equitalia¹². Secondo l'opinione di molti l'innalzamento del limite massimo per l'utilizzo dei contanti è stato la cosa peggiore. Si è già visto quanto il contante limiti la tracciabilità dei pagamenti, ci si chiede infatti il senso di aumentare il tetto sul suo utilizzo da 1000 a 3000 euro, sia da un punto di vista economico che da uno comunicativo, quindi per l'immagine antievasione che si trasmette al Paese. Il secondo punto che si prende in considerazione è la *voluntary disclosure*, ovvero "la possibilità di regolarizzare la propria

¹¹ Rapporto Fondo Monetario Internazionale, Rafforzamento della governance e dell'efficacia delle agenzie fiscali 2015.

¹² C. Cottarelli, I sette peccati capitali dell'economia italiana, Universale Economica Feltrinelli/Saggi 2018.

posizione fiscale relativa alle somme relative all'estero"¹³. In tutti i paesi c'è la possibilità di rimediare se in passato si è evaso, ma se, come succede in Italia, per far "pentire" gli evasori si fa loro un grande sconto su quanto è dovuto, allora implicitamente si incentiva l'evasione. Quanto è costato infatti agli evasori dichiarare le somme precedentemente non pagate? I dati della *voluntary disclosure* per il 2015-2016 sul rapporto tra somme versate e capitale emerso è del 6,5%. Un po' di soldi sono stati recuperati, ma non abbastanza per definire positiva questa misura. Un discorso simile a questo viene fatto per la rottamazione delle cartelle esattoriali di Equitalia nel 2018. La cartella esattoriale è uno strumento con cui la Pubblica Amministrazione inizia un processo di riscossione di un credito. Anche qui eliminarle è come avvantaggiare nuovamente chi non paga le tasse regolarmente, non dando nuovamente un bel segnale al Paese dal punto di vista comunicativo.

¹³ C. Cottarelli, I sette peccati capitali dell'economia italiana, Universale Economica Feltrinelli/Saggi 2018 pag. 31.

L'ALLEANZA FISCO-COMUNI ITALIANI COME SOLUZIONE ALL'EVASIONE FISCALE

Nel precedente capitolo si sono evidenziate alcune delle molteplici soluzioni messe in atto in Italia per la lotta all'evasione fiscale. Si è visto come qualcuna abbia portato risultati positivi e altre no, causando addirittura ulteriori problemi al Paese, soprattutto dal punto di vista dell'immagine che ha dato ai cittadini. Ma quelle positive si possono davvero definire tali? Le misure già evidenziate hanno sì portato un recupero di gettito da parte dello Stato, ma a detta di molti è stato come "raschiare il fondo del barile". Ancora troppo poco quindi si è fatto per combattere questo fenomeno e continuamente si cercano soluzioni su come fare per dare un taglio netto all'evasione fiscale.

Si evidenzia in questo capitolo una possibile soluzione alla lotta all'evasione che ha come protagonisti i Comuni italiani. Si evidenzieranno inoltre i possibili effetti, come e in che modo potrebbe svolgersi l'attività di verifica e di partecipazione dei Comuni per far sì che questa misura possa portare a un risultato significativo.

2.1 Quadro normativo di riferimento e modalità di agire

“Il successo della partecipazione dei Comuni all'accertamento dei tributi erariali è la cartina di torna- sole delle prospettive di successo del processo di federalismo fiscale in corso nel Paese. L'efficacia della partnership fra Comuni e Agenzia delle Entrate presuppone, infatti, la presenza di due fattori chiave per un buon fisco federale:

- a) la capacità delle strutture amministrative degli Enti locali di gestire una maggiore autonomia tributaria;
- b) la capacità che i diversi attori della fiscalità facciano sistema.”

Si apre così il rapporto¹⁴ fatto dall’Agenzia delle Entrate nel 2010 sull’alleanza fisco-Comuni, dando come punto di partenza due requisiti per far sì che questa misura risulti la più efficiente possibile. Partendo dal quadro normativo si evidenzia subito l’articolo 1 del decreto Legge (D.L.) n. 203/2005 (convertito in Legge n. 248/2005)¹⁵. In questo articolo vengono messe in luce le modalità attraverso il quale questa misura viene attuata. Il comma 1 recita: “Per potenziare l’azione di contrasto all’evasione fiscale, in attuazione dei principi di economicità, efficienza e collaborazione amministrativa, la partecipazione dei Comuni all’accertamento fiscale è incentivata mediante il riconoscimento di una quota pari al 30 per cento delle maggiori somme relative ai tributi statali riscosse a titolo definitivo a seguito dell’intervento del Comune che abbia contribuito all’accertamento stesso.”²In questo comma quindi emerge che per incentivare a dare un contributo più forte da parte dei Comuni si garantisce loro una quota del 30 per cento della somma recuperata a seguito del suo intervento, una misura davvero forte che dà l’idea di un’alleanza davvero motivata alla lotta contro la piaga dell’evasione. Il comma 2 sempre dell’articolo 1 della legge di Dicembre 2015 mette in luce invece le modalità di accesso alle banche dati, di trasmissione ai Comuni delle dichiarazioni fiscali, di partecipazione di questi ultimi all’accertamento

¹⁴ Agenzia delle Entrate direzione Emilia-Romagna, Alleanza fisco-comuni nel contrasto all’evasione fiscale, 2010.

¹⁵ Misure di contrasto all’evasione e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria. (GU n.230 del 3-10-2005) Entrata in vigore del provvedimento: 4/10/2005. Decreto-Legge convertito con modificazioni dalla L. 2 dicembre 2005, n. 248 (in S.O. n.195 relativo alla G.U. 02/12/2005, n. 281).

fiscale e le materie per le quali i Comuni partecipano all'accertamento. Questo al fine di dare sempre più chiarezza sulle modalità e sugli obiettivi di questa manovra.

- Si continua il quadro normativo su cui si fonda questa possibile soluzione all'evasione con il provvedimento del direttore dell'Agenzia delle Entrate del 3 dicembre 2007 protocollo n. 187461, emanato d'Intesa con il Direttore dell'Agenzia del Territorio e la Conferenza Stato-Città ed autonomia locali¹⁶ e contiene alcune disposizioni sulla legge già citata del 2015. In questo provvedimento si specificano gli elementi fondamentali della collaborazione tra Comuni e Agenzia delle Entrate. Innanzitutto, l'Agenzia delle Entrate rende disponibili ai Comuni i flussi informativi relativi a contratti di somministrazione di energia elettrica, gas e acqua, contratti di locazione di immobili, bonifici bancari e postali per ristrutturazioni edilizie e le informazioni relative alle denunce di successione che abbiano ad oggetto immobili. I Comuni, dopo apposita attività istruttoria realizzata anche mediante l'utilizzo del patrimonio informativo a disposizione, trasmettono all'Agenzia delle Entrate segnalazioni qualificate, "intendendosi per tali le posizioni soggettive in relazione alle quali sono rilevati e segnalati atti, fatti e negozi che evidenziano, senza ulteriori elaborazioni logiche, comportamenti evasivi ed elusivi"¹⁷. Possono essere definiti dalle

¹⁶ Organo che nasce (d.lgs. n. 281 del 28 agosto 1997) con la funzione principale del coordinamento tra lo Stato e le autonomie locali.

¹⁷ Agenzia delle Entrate direzione Emilia-Romagna, Alleanza fisco-comuni nel contrasto all'evasione fiscale, 2010, pag. 5.

Direzioni Regionali delle Entrate appositi protocolli di intesa con i Comuni, volti alla definizione di programmi locali di recupero dell'evasione fiscale. Nel protocollo sopra citato infine si Indica il Sistema Interscambio Anagrafe Tributaria Enti Locali (SIATEL) come canale telematico per la trasmissione dei dati.

Il quadro normativo di questa manovra si conclude con un'analisi degli ambiti di collaborazione tra i Comuni e l'Agenzia delle Entrate, ovvero i settori in cui questa misura va direttamente ad applicare i provvedimenti sopra elencati, questi sono individuati dal Provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle Entrate del 3 dicembre 2007 protocollo n. 187461. Riguardano:

- commercio e professioni
- urbanistica e territorio
- proprietà edilizie e patrimonio immobiliare
- residenze fittizie all'estero
- disponibilità di beni indicativi di capacità contributiva.

In base ai diversi ambiti in cui agiscono i Comuni e l'Agenzia delle Entrate, bisogna dire che le segnalazioni da parte di questi enti si riferiscono a fattispecie diverse a seconda del settore di appartenenza da parte dei cittadini e che la segnalazione può essere supportata sia da informazioni certe, quindi dei veri e propri dati di fatto oppure anche da elementi che costituiscono presunzioni di evasione, senza averne la certezza assoluta.

I Comuni quindi, come si è visto, possono collaborare in maniera molto efficace all'attività di controllo di queste attività economiche che in genere sono di piccole dimensioni e hanno meno difficoltà a nascondere l'evasione, contribuendone in maniera negativa. I dati e le

informazioni prese dai Comuni attraverso le proprie risorse, ad esempio la polizia municipale, possono risultare davvero utili e proficue ai fini della lotta all'evasione fiscale. Si può inoltre dire che dare ai Comuni una parte molto sostanziosa sui redditi recuperati (il 30 per cento) dia concreta attuazione all'autonomia impositiva riconosciuta costituzionalmente agli enti locali e, allo stesso tempo, da una scossa a quel processo ancora in atto nel nostro ordinamento che dovrebbe realizzare il federalismo fiscale⁵. Questa manovra ha anche lo scopo di garantire una maggiore equità fiscale tra i contribuenti, dando ai Comuni una possibilità di agire più ampia e di influenzare in maniera positiva il segmento in cui opera. A detta di molti sono proprio i Comuni i soggetti più idonei a svolgere questa mansione, catturando una fetta di evasione che sennò sarebbe stata nascosta senza grandi problemi, ma anche, visto il grande potere socio-economico che esercita, ad affermare dei principi per la tassazione più idonei ai cittadini contribuenti, facendo risorgere una sorta di armonia che sembrava persa del tutto.

2.2. Risultati ottenuti

Evidenziato il quadro normativo di riferimento e come i Comuni debbano agire in concomitanza con l'Agenzia delle Entrate, ci si chiede se questa misura sia stata davvero utile negli anni e quali risultati abbia portato in Italia. Il già citato rapporto dell'Agenzia delle Entrate evidenzia come, nell'area di studio in considerazione, ovvero l'Emilia-Romagna, i risultati siano stati ottimi. Come emerso nella figura 2.1 Al 31 maggio 2010 sono pervenute 2.993 segnalazioni. Oltre 22 milioni di imponibile sono stati recuperati a tassazione per una maggiore imposta accertata che raggiunge quota 5 milioni di euro, di cui oltre 1 milione già incassato.

L'analisi dei risultati ottenuti continua con un'analisi sui settori in cui ci sono state più segnalazioni, evidenziate dalla figura 2.2.

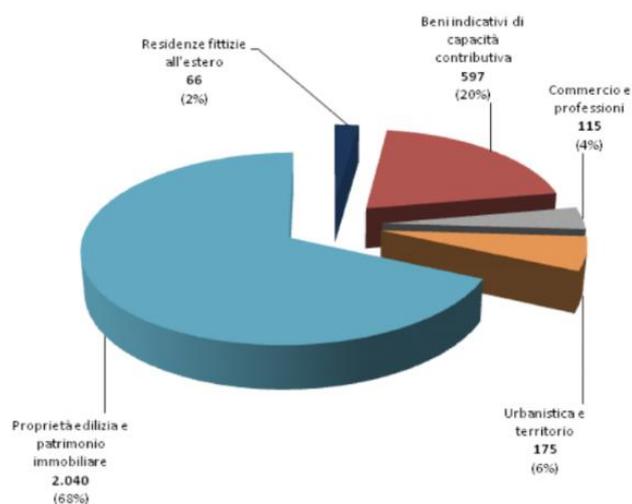
Figura 2.1. Quadro di sintesi



Fonte: Agenzia delle Entrate direzione Emilia-Romagna, Alleanza fisco-comuni nel contrasto all'evasione fiscale, 2010, pag. 24.

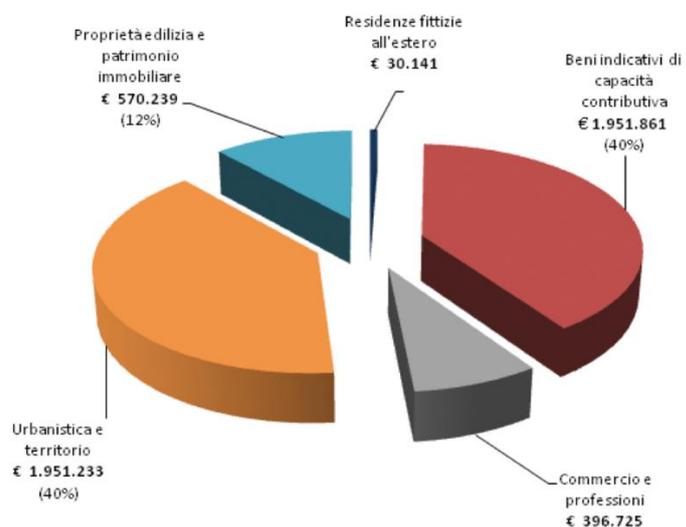
Dalla figura 2.2 emerge chiaramente come sia il settore dell'edilizia quello in cui questa alleanza ha avuto più segnalazioni, agendo così in maniera molto forte. I Comuni infatti, potendosi avvalere anche di strumenti come accessi, ispezioni e verifiche, hanno svolto e possono continuare a svolgere una proficua attività sul settore dell'edilizia, in particolare sotto il profilo delle locazioni a nero⁷. È risultato utile distinguere le informazioni che sono apparse tra gli incroci tra i soggetti iscritti all'anagrafe comunale e quelli inseriti nell'elenco dei contribuenti ai fini della tassa rifiuti solidi urbani (Tari) e delle utenze elettriche. La collaborazione all'accertamento dei tributi erariali si è quindi dimostrato uno strumento molto efficace per la buona riuscita di questa misura.

Figura 2.2 Maggiori segnalazioni accertate per ambito di intervento



Fonte: Agenzia delle Entrate direzione Emilia-Romagna, Alleanza fisco-comuni nel contrasto all'evasione fiscale, 2010, pag. 24.

Figura 2.3 Maggior imposta accertata per ambito di intervento



Fonte: Agenzia delle Entrate direzione Emilia-Romagna, Alleanza fisco-comuni nel contrasto all'evasione fiscale, 2010, pag. 26.

Nella figura 2.3 invece vediamo come la maggior parte delle imposte recuperate derivino dall'urbanistica e dal territorio, per una percentuale del 40%. In questo settore, gli uffici urbanistici comunali possono rendere disponibili tutte le pratiche edilizie concernenti determinate tipologie di residenze e, tramite i dati presenti all'Anagrafe Tributaria, consentire agli uffici finanziari statali di verificare il trattamento Iva di queste tipologie. Ma l'attività di controllo da parte dei Comuni può utilmente esplicarsi anche ai fini delle imposte catastali ed ipotecarie mediante la collaborazione con l'Ufficio del territorio, ad esempio, tramite la mancata coincidenza tra la superficie dichiarata al fine della Tari e i risultati ottenuti dalla banca dati catastale. Questa misura comporta non solo un recupero importante dell'ICI (sostituita poi dall'attuale IMU), ma anche dei tributi connessi alle pratiche di regolarizzazione dei predetti immobili presso gli uffici catastali. Un ulteriore risultato molto incisivo riguardo l'Urbanistica e il Territorio è sicuramente il controllo sui fabbricati e sulle rendite catastali, che hanno garantito tramite un recupero, in particolare, della tassa per lo smaltimento dei rifiuti pubblici urbani (TARSU), a creare questo 40% sul totale dei recuperi, un valore che da ottimismo su questa manovra, che sembra aver avuto davvero dei risultati positivi alla fine della battaglia all'evasione fiscale. Questa percentuale fa emergere una considerazione importante su questa misura, ovvero che anche negli apparati in cui risulta più difficile scovare l'evasione, una collaborazione sana e motivata con l'ente più vicino ai cittadini può avere risultati davvero utili, portando risorse e dando un'immagine forte e sicura ai cittadini e, forse per la prima volta, dare un taglio netto a un problema che da tanti anni devasta l'Italia.

CONCLUSIONE

Si è visto quindi come l'evasione fiscale si sia dimostrata negli anni un fenomeno davvero serio, evidenziandone cause, effetti e alcune soluzioni utili per contrastarla. Le difficoltà strutturali dell'Italia, la poca propensione al cambiamento e altri fattori, come si è visto, sono i motivi principali su cui è nata e si è sviluppata l'evasione nel Paese, prendendo le prime posizioni sulla classifica al livello europeo sui numeri legati a questo fenomeno. Si è cercato di evidenziare alcune soluzioni passate, ma, a detta di molti, anche nel caso delle misure più positive è stato come "scavare il fondo del barile", non riuscendo a dare un taglio netto a questo problema, anzi, qualche volta dando un'immagine tutt'altro che forte ai cittadini italiani. Si è evidenziato come l'evasione fiscale si sviluppa in Italia, quali sono le imposte più evase e perché, ponendo l'accento anche sui numeri, sia a livello nazionale che europeo, raggiungendo addirittura più del 60% per le imposte evase sui lavoratori autonomi. Si è detto anche come demograficamente prende piede questo fenomeno nel Paese, spiegando quali sono le Regioni in cui l'evasione risulta più alta, sempre facendo fede a numeri e stime prese da grandi economisti e/o grandi istituti.

Si è cercato inoltre di dare una soluzione a questo problema, proponendo, come già fatto dall'Agenzia delle Entrate, un'alleanza tra questo organo e i Comuni, che, tramite delle analisi e dei database su cui poter effettuare controlli tra la popolazione, sono gli organi più vicini ai cittadini e gli unici a poter segnalare casi altrimenti invisibili per lo Stato. I Comuni, come si è detto pocanzi, effettuano stime e segnalazioni, che andranno poi all'Agenzia delle Entrate, che agirà nei settori evidenziati. Questa misura, grazie alla grande collaborazione tra questi due enti, incentivata anche da una cospicua percentuale presa dai Comuni sul valore recuperato dall'evasione (30%), consente non solo di dare un taglio netto a livello decentrato a questo

fenomeno, ma di dare al Paese un'immagine forte, capace, forse per la prima volta in questo ambito, di avere la situazione sotto controllo. I risultati ottenuti infatti, come si è visto, sono stati molti incoraggianti, sia per valore recuperato che per segnalazioni effettuate, dando così l'impressione di aver forse trovato una soluzione davvero utile per sconfiggere l'evasione e, forse, per cercare di uscire da questa profonda recessione provando a dare il via alla crescita.

BIBLIOGRAFIA

Agenzia delle Entrate direzione Emilia-Romagna, *“Alleanza fisco-comuni nel contrasto all’evasione fiscale”*, 2010.

Cottarelli C. (2018) *“I sette peccati capitali dell’economia italiana”* Universale Economica Feltrinelli/Saggi.

Confindustria, rapporto *“Risalita in cerca di slancio, l’evasione blocca lo sviluppo”*, 2015.

Fondo Monetario Internazionale, *“Rafforzamento della governance e dell’efficacia delle agenzie fiscali”*, 2015.

Giovannini E., *“Relazione sull’economia non osservata e sull’evasione fiscale e contributiva”*, Ministero dell’Economia e delle Finanze, 2019.

Murphy R., The European Tax Gap- *“A report for S&D in the European Parliament”*, 2012.

Santoro A, *“L’evasione fiscale”* Il Mulino, 2010.

Senato della Repubblica, *“Audizione nell’ambito dell’indagine conoscitiva sugli organismi della fiscalità e sul rapporto tra contribuenti e fisco”*, 5 Marzo 2015.

“Relazione sull’economia non osservata e sull’evasione fiscale e contributiva” (Art. 10-bis.1 c.3 Legge 31 dicembre 2009 n.196) 2017.

SITOGRAFIA

www.agenziaentrate.gov.it

<https://www.confindustria.it>

www.mef.gov.it

www.socialistsanddemocrats.eu

www.umbria.agenziaentrate.it