

## Politiche di contrasto all'evasione: la partecipazione dei Comuni all'accertamento dei tributi erariali

Andrea Angeli\*

### La partecipazione dei Comuni ai tributi erariali, principi<sup>1</sup>

Fra le più recenti novità introdotte dall'amministrazione finanziaria statale come strumento di contrasto all'evasione rientra la collaborazione con i Comuni istituita nel 2005. La disposizione dell'art. 1 del decreto-legge 30 settembre 2005 n. 203 «per potenziare l'azione di contrasto all'evasione fiscale» ha riconosciuto ai Comuni che collaborano alla scoperta di nuovi evasori una quota delle maggiori somme accertate e riscosse pari al 30%. Si tratta di un incentivo economico importante in quanto nel campo dei tributi erariali le basi imponibili e le somme accertate sono di gran lunga superiori a quelle dei tributi locali. Oltre a questo vantaggio diretto, gli studiosi hanno individuato altri fattori indiretti che possono contribuire ad incoraggiare gli enti locali ad impegnarsi in questa attività, come l'incremento delle entrate da addizionale Irpef e l'individuazione di cittadini che hanno goduto indebitamente dei servizi offerti dai Comuni. Nel corso degli anni, per potenziare la collaborazione con gli enti locali, il legislatore ha progressivamente innalzato la quota delle maggiori entrate riscosse assegnata ai Comuni: nel 2010, infatti, è stata elevata al 33% e la partecipazione è stata estesa anche all'accertamento contributivo; nel 2011, poi, vi è stato un doppio intervento legislativo che ha dapprima fissato al 50% la quota premiale riconosciuta "a regime" e successivamente, per il triennio 2012-2014, al 100 (tale incentivo è stato confermato anche per il triennio 2014-2017).

Nel complesso, nel periodo 2009/2015, sono 980 (il 12% sul totale di 8020 amministrazioni italiane) i Comuni che hanno collaborato alla politica di recupero dei gettiti erariali, inviando segnalazioni almeno una volta in tutto il periodo. Il tasso di partecipazione degli enti è stato particolarmente modesto nella fase di avvio - da 90 a 300 Comuni tra il 2009 e il 2011, pari a meno del 4% dei Comuni. Nel 2012 sono 600, oltre il 7% degli enti, i Comuni che partecipano a questa strategia di recupero, inviando segnalazioni all'Agenzia delle Entrate e alla Guardia di Finanza. Negli anni successivi i Comuni attivi si riducono a progressivamente fino a 314 nel 2015. Il 2012 è, infatti, l'anno in cui è stato introdotto l'incentivo e gli enti hanno dimostrato di credere in questa opportunità. Già dall'anno successivo sono evidenti i segnali della disillusione crescente verso questa presunta possibilità di recupero di risorse. Tale diminuito interesse potrebbe essere da attribuirsi sia alla scarsa efficacia della politica in termini di rientri, che all'elevato sforzo richiesto alle amministrazioni in una fase di criticità delle pubbliche amministrazioni - sul piano delle risorse finanziarie da investire nell'operazioni e/o delle risorse umane- nonché alle difficoltà della pesante crisi economica.

Nell'intero periodo, delle quasi 80mila segnalazioni inviate dai Comuni, una ogni cinque ha avuto un seguito nell'accertamento, con un importo recuperato complessivo di 99 milioni di euro.

<sup>1</sup> Base dati di Agenzia delle Entrate. Non si considerano segnalazioni diverse dalle fonti qui indicate, quindi il dato non è esaustivo, seppure trascura una minima parte dell'attività di recupero messa in atto dagli enti.

Trimestrale di informazione per cittadini e imprese  
Anno XIII - Numero 1/2018 - ISSN 2465-0188

Numero 1/2018

1

### NUMERO DEI COMUNI ATTIVI, DELLE SEGNALAZIONI INVIATE, DEGLI ACCERTAMENTI EFFETTUATI E DEL RISCOSSO GENERATO. 2009-2015

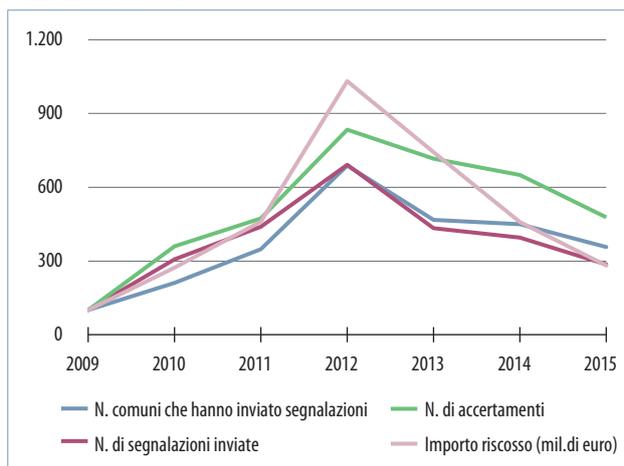
ITALIA	VALORI ASSOLUTI <sup>1</sup>							TOTALE
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
N. Comuni che hanno inviato segnalazioni	88	186	306	606	411	395	314	980
N. di segnalazioni inviate	2.992	9.189	13.160	20.693	12.957	11.802	8.551	79.344
N. di accertamenti	428	1.539	2.027	3.572	3.063	2.779	2.045	15.453
Importo riscosso ml euro	3,0	8,1	13,6	30,6	22,0	13,6	8,3	99,2

\* L'accertamento e la riscossione vengono registrati nell'anno di attuazione, ma possono far riferimento a segnalazioni avvenute in anni precedenti

Fonte: elaborazioni su dati Agenzia delle entrate

### ITALIA: COMUNI ATTIVI, SEGNALAZIONI INVIATE, ACCERTAMENTI EFFETTUATI E RISCOSSO GENERATO

Numeri Indice 2009 = 100



Fonte: elaborazioni su dati Agenzia delle entrate

Al di là dell'aver sperimentato l'attività di segnalazione almeno una volta, non è affatto scontato che questa attività sia stata ripetuta nel tempo e sia entrata nell'attività ordinaria dell'amministrazione. Al contrario, il numero dei Comuni che ha sistematicamente dato luogo ad attività di segnalazione per ognuno dei 7 anni è limitato a 24 Comuni (il 2,4% del totale), mentre è prevalente il numero di quanti hanno partecipato per un solo anno, per non ripetere l'attività nel tempo (432 dei 980 Comuni che hanno partecipato almeno una volta). Il 77,6% ha partecipato per n numero di anni inferiore o uguale a tre. La più alta frequenza media di partecipazione è riscontrabile in Emilia Romagna, Lombardia, Toscana e Veneto. Come vedremo tra breve, la partecipazione all'attività di segnalazione è molto concentrata territorialmente (più frequente nelle regioni del centro nord) e per dimensione del comune (più frequente nei grandi Comuni). Soprattutto per i piccoli Comuni l'attività di segnalazione può rivelarsi troppo impegnativa, poco profittevole o politicamente meno sostenibile, e può dunque essere applicata per un solo anno, a cui seguono fasi di inattività.



## I Comuni attivi nelle segnalazioni qualificate per regione

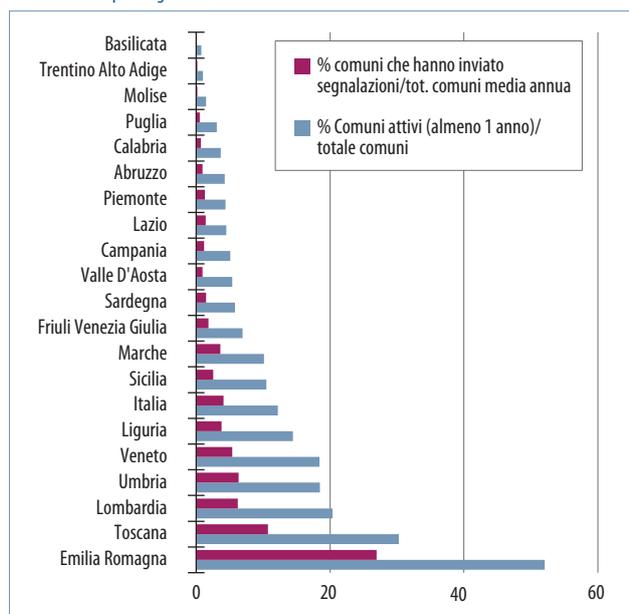
La partecipazione degli enti all'attività di segnalazione è molto differenziata per area geografica: l'impegno è maggiore nelle aree del nord est, mentre è quasi completamente assente nel sud del Paese. Il 15% dei Comuni del nord (707 dei 980 totali) e il 20% del nord est hanno svolto l'attività di segnalazione almeno una volta nel periodo, contro il 5% del mezzogiorno e meno del 4% delle regioni del sud (escluso le isole). Le 130 amministrazioni che hanno inviato segnalazioni tra le regioni del sud rappresentano, dunque, solo il 5% dell'insieme dei Comuni dell'area e, nell'anno di massima attività, il 2012, sono state attive solo 51 amministrazioni locali, il 2% del totale dei Comuni del mezzogiorno.

L'Emilia Romagna, seguita dalla Toscana è di gran lunga la regione con la maggiore attivazione da parte dei Comuni. Il 52% delle amministrazioni (179 Comuni) ha partecipato all'attività di segnalazione almeno 1 volta nei 7 anni, contro il 30% dei Comuni toscani (85 Comuni). Sempre in Emilia, inoltre molti Comuni hanno ripetuto più volte l'esperienza, per un numero di anni medi pari a 3,6 anni, contro i 2,5 della Toscana. Seguono Lombardia e Veneto. Nel 2015, ultimo anno del periodo considerato, la partecipazione degli enti è calata quasi alla metà (71, uno ogni 5 enti, in Emilia e 27, uno ogni 10, in Toscana). Va però registrato che in alcune regioni (Sicilia, Puglia, Calabria) l'attività ha avuto un inizio molto lento ed i migliori risultati sono venuti negli ultimi anni (2014 e 2015) quando invece nel resto d'Italia la partecipazione a questa attività ha cominciato a calare.

Basilicata, Trentino, Molise, Puglia, sono le aree geografiche dove la partecipazione degli enti all'attività di segnalazione è quasi nulla.

## PARTECIPAZIONE DEI COMUNI ALL'ATTIVITÀ DI ACCERTAMENTO

Ordinamento per regione



Fonte: elaborazioni su dati Agenzia delle entrate

## L'attività dei Comuni al crescere della classe demografica

La scarsa partecipazione delle amministrazioni locali all'attività di segnalazione è dovuta soprattutto ai Comuni di piccole e piccolissime dimensioni. Infatti dei 1967 Comuni con meno di 1.000 abitanti, solo 13 hanno inviato signala-

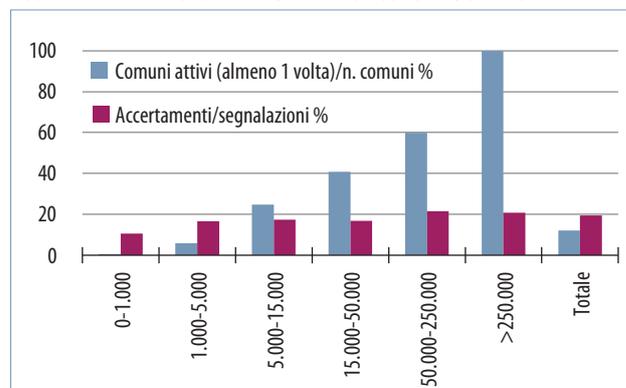
zioni qualificate nell'intero periodo (0,7%) e questi appartengono a 7 regioni, il che significa che nelle restanti 13 nessun comune di queste dimensioni demografiche ha inviato segnalazioni. Questa evidenza può essere riconducibile a diversi fattori, quali, la maggiore vicinanza tra amministrazione e cittadino che può spingere a non segnalare i casi di mancato adempimento, oppure lo spopolamento di queste aree e la scarsità di attività economiche. Dei Comuni tra 1.000 e 5.000 abitanti solo 216 hanno partecipato a questa attività (il 5,9%) e di questi il 73% (cioè 157 Comuni) appartengono a sole tre regioni (Lombardia, Emilia Romagna, Veneto). Al crescere della dimensione demografica delle amministrazioni locali la partecipazione aumenta significativamente: infatti nei Comuni con popolazione compresa tra 5.000 e 15.000 abitanti sono 414 (il 24,8%) gli enti locali che hanno inviato segnalazioni nel periodo e nei Comuni tra 15.000 e 50.000 sono 246 (40,8%). È tra i Comuni di medie e grandi dimensioni che questa attività è molto più diffusa: delle 132 amministrazioni comunali con popolazione compresa tra 50.000 e 250.000 ben 79 (il 59,8%) ha partecipato all'accertamento dei tributi erariali; i 12 enti locali con più di 250.000 abitanti hanno tutti inviato segnalazioni qualificate nel periodo dal 2009 al 2015. In definitiva, se la partecipazione dei piccolissimi è quasi assente ovunque, e la partecipazione dei grandi presente in tutto il territorio, nelle fasce intermedie la differenza di partecipazione tra aree del paese cresce all'aumentare della dimensione dei Comuni, fino a raggiungere vari punti percentuali a sfavore delle regioni meridionali (in particolare a causa dello scarsi impegno dei Comuni maggiori di Calabria, Campania, Lazio e Puglia).

Naturalmente nei Comuni più grandi è contemporaneamente maggiore il numero delle segnalazioni per ente, così come l'attività di accertamento e le risorse riscosse.

Il numero di accertamenti per segnalazione è uno ogni 10 per i piccolissimi Comuni, uno ogni 6/7 per la fascia intermedia e, il doppio, uno ogni 5 per i Comuni sopra i 50mila abitanti.

Nei capoluoghi nell'intero periodo gli importi recuperati sono stati pari a oltre 2,2 milioni di euro medi per comune, contro i 500 mila euro della classe inferiore 50mila-250mila.

## PERCENTUALI DEI COMUNI CHE HANNO INVIATO SEGNALAZIONI E DEGLI ACCERTAMENTI PER SEGNALAZIONE PER CLASSE DEMOGRAFICA



Fonte: elaborazioni su dati Agenzia delle entrate

## Il sostegno della Regione ai Comuni nella lotta all'evasione fiscale

Luigi Idili e Agnese Parrini\*

I temi della fiscalità locale e del contrasto all'evasione fiscale rappresentano due importanti elementi su cui puntare soprattutto in periodi di forte contrazione economica. Curare le relazioni economico-istituzionali con i comuni rappresenta una grande opportunità per ottenere ulteriori disponibilità di risorse considerato che essi gestiscono entrate tributarie di importo complessivamente considerevole.

La Regione Toscana già dal 2010, prima in Italia, si è attivata su questo tema sottoscrivendo un accordo con i comuni che partecipano all'attività di accertamento dei tributi regionali gestiti dall'Agenzia delle Entrate, premiandoli annualmente con una quota del gettito recuperato e, a partire dal 2012, sostiene i comuni nella lotta all'evasione fiscale, costruendo un percorso accompagnato da importanti investimenti.

La collaborazione con gli enti locali su questi temi si è sviluppata durante tutta la scorsa legislatura in attuazione della Legge regionale 68/2011 (Norme sul Sistema delle Autonomie Locali) e del Programma Regionale di Sviluppo (P.R.S.) 2011-2015, in cui l'attenzione è stata posta prevalentemente sul tema del contrasto all'evasione fiscale ai sensi dell'art.15 della L.R. 68/2011 che ha introdotto nella normativa regionale il concetto di "sistema integrato di contrasto all'evasione fiscale", prevedendo la possibilità di porre in essere azioni congiunte Regione-Enti Locali.

A fine legislatura, e soprattutto a partire dall'Intesa quadro tra Regione ed Anci Toscana del 25 Ottobre 2013 per la cooperazione in tema di fiscalità locale, l'attenzione ha cominciato a "spostarsi" dal tema del contrasto all'evasione a quello più generale della gestione dei tributi, ponendo l'attenzione a tutta la filiera della gestione delle entrate.

A seguito dell'Intesa è stata attivata, con il supporto operativo di Anci Toscana (Accordo attuativo sottoscritto il 15 Luglio 2016) la Rete regionale della Fiscalità Locale, un sistema di condivisione di esperienze e buone pratiche finalizzata alla semplificazione e la standardizzazione delle procedure degli enti con l'obiettivo di una maggiore equità. Essa costituisce un importante supporto agli uffici tributari dei comuni che presentano numerose criticità (scarsità di personale, normativa farraginoso e conseguente fatica a seguire gli aggiornamenti, limitata dotazione di software specifici...) e che sta già cominciando a dare buoni risultati, ultimi dei quali l'accordo raggiunto tra Anci Toscana e Airbnb sulla riscossione dell'imposta di soggiorno. I Comuni che aderiranno all'intesa potranno infatti beneficiare in maniera semplice e digitale della riscossione e del versamento dell'imposta, che verrà gestita direttamente da Airbnb per tutte le prenotazioni effettuate sulla sua piattaforma.

Il sostegno regionale è comunque avvenuto prevalentemente tramite il finanziamento di progetti presentati dai comuni prima singoli poi, dallo scorso anno, a livello sovra comunale. Tale livello è individuato in zone territoriali omogenee stabilite dagli strumenti di programmazione generale della Regione, come previsto dal vigente regolamento regionale n.20/R del 26/04/2017 emanato a seguito delle modifiche apportate all'articolo 15 della L.R. 68/2011 dall'art. 7 della L.R.70/2016. Queste recenti modifiche hanno colto appieno l'opportunità di incentrare l'attività progettuale dei comuni sulla base di zone più ampie e omogenee, esigenza peraltro già emersa nel corso dei, pur molto positivi, cicli progettuali precedenti, ponendo le basi per la creazione di importanti sinergie tra gli enti, nella convinzione che l'evasione si combatte con maggiore efficacia in un quadro territoriale più ampio rispetto al singolo comune.

Da un punto di vista qualitativo, le progettualità attivate fino ad oggi hanno mostrato significative differenziazioni di contenuti. Evidenza da ritenersi indubbiamente positiva, in quanto

dimostra come le modalità di sostegno adottate dalla Regione siano state idonee a rispondere alla grande varietà di situazioni che i Comuni toscani presentano in materia di lotta all'evasione. Tali modalità hanno consentito, infatti, di rispondere tanto ai bisogni del piccolo comune che deve ancora dotarsi della strumentazione informatica di base per avviare un'attività continuativa di recupero tributaria quanto a quelli di enti che, pur conducendo da tempo azioni strutturate, necessitavano di sostegno per affinare strumenti e strategie di intervento. Si va da progetti per così dire "intensivi", che puntano cioè ad andare in profondità su aree di intervento limitate e specifiche (es: la riclassificazione delle unità abitative risultanti in catasto come popolari o ultrapopolari ma di fatto rientranti a pieno titolo nelle categorie abitative superiori), a proposte che, invece, mirano a fare rete tra gli enti di un determinato territorio per riuscire a dotarsi insieme, sfruttando le economie di scala, di mezzi e conoscenze di quali singolarmente non sarebbe possibile dotarsi. I risultati sono stati molto soddisfacenti e, negli anni, si è assistito ad un progressivo miglioramento qualitativo degli stessi. A titolo di esempio citiamo come buona pratica il progetto del comune di Santa Maria a Monte (PI) - 13.000 abitanti, incentrato su una forte integrazione tra gli uffici Tributi, Polizia Municipale, Anagrafe e Ufficio Tecnico al fine di recuperare gettito IMU e Tares/Tari (ripresa dal Comune in gestione diretta nel 2013) e di effettuare segnalazioni qualificate all'Agenzia delle Entrate/Gdf o Agenzia del Territorio. Grazie all'ingente recupero realizzato (accertati complessivamente € 1.690.897,00 sulle annualità 2012-2013) e ad una maggiore attenzione nel ciclo dei rifiuti, il comune ha potuto ridurre la TARI per il periodo 2013-2016 in media del 35,5% per le utenze non domestiche e del 36% per le utenze domestiche.

Con la deliberazione G.R. n. 881 del 7 Agosto 2017 è stato avviato il quarto bando regionale che ha stanziato 1,32 milioni di euro con i quali è stato possibile finanziare 10 proposte progettuali presentate dai comuni capofila, ma che hanno coinvolto 52 comuni fra cui 5 capoluoghi di provincia (Prato, Lucca, Livorno, Massa e Arezzo) per una popolazione interessata di oltre 1,2 milioni di persone. Complessivamente le proposte progettuali presentate sono state 26 che hanno coinvolto 114 comuni, a testimonianza della vitalità e della voglia di impegnarsi su questo fronte.

La maggior parte di esse hanno riguardato l'integrazione e l'incrocio delle banche dati disponibili per il contrasto all'evasione, visualizzabili direttamente sul sistema cartografico del comune.

Se consideriamo l'intero arco temporale 2012-2017, sono stati erogati agli enti locali oltre 5 milioni di euro per il contrasto all'evasione fiscale, comprensivi delle risorse per la gestione associata di funzioni tributi e polizia locale e di quelle per il supporto allo svolgimento da parte della polizia locale di attività di controllo e ispettive inerenti la verifica degli adempimenti in materia di tributi regionali.

Nella convinzione che anche l'attuale ciclo progettuale che si concluderà entro la fine del prossimo anno porterà ottimi risultati e consentirà anche agli enti rimasti più indietro di fare un grosso salto in avanti grazie alle sinergie creati tra i comuni all'interno degli ambiti omogenei, l'auspicio è quello che i comuni riescano nei prossimi anni a creare al proprio interno quei meccanismi virtuosi che consentano di reinvestire almeno una parte delle risorse provenienti dal contrasto all'evasione per migliorare ulteriormente i processi di efficientamento della gestione delle entrate innescati con i progetti stessi.

\* Regione Toscana

## Riflessioni sul contrasto ad evasione/elusione della fiscalità locale in un Comune di 14.000 abitanti

Lorenzo Nesi\*

Il tema della cura delle *entrate* quale elemento essenziale di salubrità del bilancio comunale e di stabile sostegno della spesa corrente, è ormai affiancato dalla necessità politica di garantire equità ai propri cittadini e competitività alle imprese insediate sul territorio amministrato. Infatti l'avvento dei nuovi criteri di contabilità pubblica rischiano, in presenza di un fondo crediti di dubbia esigibilità importante, di far ricadere sulle imprese virtuose il peso dei tributi locali non pagati o non escussi, con danno alla competitività e all'attrattività economica del proprio territorio.

L'attenzione da dare alle entrate, su cui credo tutti potremo convergere, è resa ardua dalle politiche di contrazione della spesa pubblica e dalla legislazione vigente. Ciò nonostante nel Comune di Montelupo Fiorentino siamo riusciti, non solo a svolgere efficacemente la funzione, ma a redigere e coordinare tutta una serie di progettualità sul recupero dell'evasione e dell'elusione tributaria, anche aggregando gli altri membri dell'Unione di Comuni Circondario dell'Empolese Valdelsa. Nel contempo la trasformazione dell'ufficio tributi in *ufficio entrate comunali* non rappresenta semplicemente un cambio di appellativo, ma un differente approccio, più ampio e inclusivo, alla gestione della parte entrata del bilancio comunale, allargandosi alla parte extra-tributaria, consentendo così anche alla politica di prendere decisioni su basi conoscitive più ampie e omogenee, e permettendo al personale di maturare una specializzazione interattiva con gli altri uffici. Stante l'esigua forza lavoro a disposizione, utilizzare le energie esistenti con efficacia può essere dirimente per le *performance* di un ufficio entrate.

Nel suo piccolo questo Comune lavora da anni, attraverso progettazioni incentivate, sul favorire la comunicazione tra l'ufficio entrate, l'ufficio assetto del territorio, e la polizia locale, perché solo attraverso la condivisione delle informazioni trattate e la fluidità della comunicazione interna si può giungere a risultati apprezzabili sulle performance di riscossione.

Ad esempio il nostro territorio ha implementato ormai da anni, riguardo alla gestione del ciclo integrato dei rifiuti, un sistema di raccolta con sistema *porta a porta 'spinto'*, con applicazione -dopo alcuni correttivi- della TARI tributo con tariffazione puntuale, graduata sui conferimenti dell'indifferenziato. Viene quindi applicato uno sconto consistente (30%) a chi produce poco indifferenziato (il totale mancato conferimento rappresenta un'anomalia) e svolge correttamente la raccolta differenziata. Questo ha consentito alla nostra comunità di attestarsi, su livelli di differenziata di poco inferiori al 90% con una riduzione corposa della produzione dei rifiuti pro-capite, tale da permetterci di ottenere ripetutamente da Legambiente il titolo di *Comune rifiuti-free*. Su questo tema l'azienda che si occupa del servizio integrato di gestione dei rifiuti nella nostra zona, individuata attraverso gara pubblica dall'*autorità di ambito*, ha sviluppato un sistema di rilevazione dei conferimenti, accessibile anche da parte dell'utente in ottica di autocontrollo, utilissimo all'ufficio entrate per aver riscontro sulla correttezza dei comportamenti dei cittadini. Al sistema sfuggono però i non censiti, che non hanno quindi neppure ritirato i contenitori necessari alla raccolta differenziata. Su questi casi si rivela indispensabile affiancare alle rilevazioni catastali sulle proprietà, quelle del database dei contratti di affitto e degli uffici edilizia privata e SUAP, insieme a un presidio costante del territorio da parte della polizia locale, soprattutto nei centri storici oggi sempre più soggetti al mercato di affitti irregolari. Questo tipo di verifiche, ancorché faticose, si rivelano necessarie per garantire equità ai cittadini e alle imprese che si comportano corretta-

mente, e su cui grava il costo non indifferente di un sistema di raccolta che è sì efficace, ma anche piuttosto oneroso.

Nell'ambito della Legge Regionale sulle autonomie locali (LRT 68/2011) il Comune di Montelupo Fiorentino, in qualità di capofila, sta coordinando gli altri comuni dell'Unione Empolese Valdelsa su di un progetto anti-evasione anti-elusione denominato "*Game Over - stop all'evasione*" finanziato dalla Regione Toscana.

Il progetto ha come obiettivo l'implementazione di una fiscalità locale trasparente, equa e orientata alla crescita tramite il ripensamento della strategia di contrasto all'evasione. L'obiettivo strategico e trasversale è il miglioramento dei rapporti con i contribuenti mediante una semplificazione sistematica dei regimi fiscali, la riduzione degli adempimenti e il miglioramento delle garanzie procedurali. In generale, questo "cambiamento di verso" intende potenziare e valorizzare il confronto preventivo tra fisco e contribuente, con l'intento di favorire l'adempimento spontaneo, rispetto alla tradizionale attività di controllo e accertamento ex post.

Si coglie, in questa prospettiva, la volontà di ripensare il ruolo tipico del controllo, non più

meramente successivo, ma preventivo, concomitante e cooperativo e, in tal senso, finalizzato a migliorare il patto fiscale tra contribuenti e amministrazione.

*Game Over* introduce il riferimento al legame stringente che sussiste tra l'attività di contrasto dell'evasione e la sua finalità: la riduzione del *tax gap*, con particolare riguardo al tributo TARI.

Il Progetto si propone tra le altre finalità di:

1. Realizzare un **analizzatore TARI**, che permetta di individuare mediante la creazione di *cluster* specifici, la caratterizzazione dei soggetti passivi, così da effettuare campagne mirate in caso di morosità. E' opportuno che l'azione da svolgere nei confronti di un soggetto che ha sempre versato il dovuto, ma che in un anno di imposta non ha provveduto, sia diversa da quella verso un soggetto che risulta essere un "debitore abituale". L'analizzatore permetterà quindi di poter comprendere, in via preventiva, quanto sia l'ammontare dei crediti che potrebbe essere facilmente recuperato con azioni bonarie, oppure che richieda di passare subito all'azione coattiva e di guidare la successiva azione amministrativa.
2. Costituzione della **banca dati unica** delle persone fisiche e giuridiche creata al fine di provvedere alle funzioni sopraindicate di analisi della TARI e di attivazione dei percorsi sul tema del recupero dell'evasione.
3. Definizione di un **iter procedurale** che consenta l'analisi degli incroci delle banche dati ed un riscontro sul *tax-gap* del tributo. Nella lotta all'evasione si renderà necessario sfruttare sempre di più un nuovo modello di sistema informativo, fondato sull'interoperabilità dei sistemi e la conseguente integrazione di dati e processi, anche a supporto della semplificazione amministrativa.

Concludendo, senza un'attenta cura delle entrate non sarà possibile garantire equità ai propri cittadini, rischiando inoltre di penalizzare economicamente il proprio territorio. Gratificare chi si comporta bene, anche con sgravi tributari, è nostro preciso dovere, in una fase storica ove i comportamenti scorretti vengono spesso tollerati a scapito della credibilità delle regole di civile convivenza che ci siamo dati.

\* Assessore alle politiche finanziarie del Comune di Montelupo Fiorentino

## La lotta all'evasione dell'ecotassa tramite la partecipazione degli enti locali

Claudio Sciancalepore\*

L'art. 3 della legge 28 dicembre 1995, n. 549 ha istituito il **Tributo speciale per il conferimento in discarica dei rifiuti solidi**, noto anche come ecotassa regionale, a favore delle Regioni nel cui territorio è ubicata la stessa.

Sono assoggettati al tributo *i rifiuti solidi*, ivi inclusi i fanghi palabili, *depositati in discarica*, i rifiuti smaltiti tal quali in impianti di incenerimento senza recupero di energia, gli scarti ed i sovralli di impianti di selezione automatica, riciclaggio e compostaggio nonché i rifiuti smaltiti in discariche abusive e quelli abbandonati o scaricati in depositi incontrollati.

L'ecotassa può rientrare nel novero dei tributo di scopo considerato che **il gettito da essa prodotto è destinato interamente a programmi di spesa di ripristino e valorizzazione ambientale**. Più in particolare una quota parte del gettito è destinata ai comuni ove sono ubicati le discariche o gli impianti di incenerimento senza recupero energetico e ai comuni limitrofi, effettivamente interessati dal disagio provocato dalla presenza della discarica o dell'impianto, per la realizzazione di interventi volti al miglioramento ambientale del territorio interessato, alla tutela igienico-sanitaria dei residenti, allo sviluppo di sistemi di controllo e di monitoraggio ambientale e alla gestione integrata dei rifiuti urbani. La restante quota del gettito affluisce in un apposito fondo della regione destinato a favorire la minore produzione di rifiuti, le attività di recupero di materie prime e di energia, con priorità per i soggetti che realizzano sistemi di smaltimento alternativi alle discariche, nonché a realizzare la bonifica dei suoli inquinati, ivi comprese le aree industriali dismesse, il recupero delle aree degradate per l'avvio ed il finanziamento delle agenzie regionali per l'ambiente e la istituzione e manutenzione delle aree naturali protette.

L'ecotassa può, inoltre, definirsi un *tributo a carattere ambientale* perché esso favorisce la minore produzione di rifiuti nonché il recupero, riciclaggio e riutilizzo dagli stessi, concretizzando il principio del "chi inquina paga".

Per quanto attiene alla soggettività passiva dell'ecotassa, i soggetti tenuti al pagamento possono essere diversi e precisamente:

1. i gestori di impianti di stoccaggio definitivo di rifiuti ed i gestori di impianti di incenerimento senza recupero di energia;
2. altri soggetti obbligati al pagamento ovvero sia "chiunque esercita, ancorché in via non esclusiva, l'attività di **discarica abusiva e chiunque abbandona, scarica o effettua deposito incontrollati di rifiuti**";
3. in solido "l'utilizzatore a qualsiasi titolo o, in mancanza, il proprietario dei terreni sui quali insiste la **discarica abusiva**".

I soggetti passivi di cui al punto 1 sono investiti di una soggettività passiva meramente formale in quanto su di essi ricade non solo il diritto ma anche l'obbligo di rivalsa nei confronti di chi effettua il deposito in discarica. Pertanto la rivalsa verrà fatta valere all'indietro, generalmente verso società municipalizzate operanti nel settore dei rifiuti urbani, sino ad arrivare ai Comuni che, a loro vol-

ta, si rivarranno sui residenti attraverso l'applicazione della TARI. Accorte politiche ambientali poste in essere dalle amministrazioni locali e volte a ridurre il conferimento di rifiuti in discarica attraverso una spinta raccolta differenziata consentono di ridurre il gravame fiscale dell'ecotassa sui propri cittadini-elettori.

Una peculiarità del tributo è la sua applicazione alle fattispecie "patologiche" indicate ai precedenti punti 2 e 3, assoggettando detti soggetti non solo al tributo ma anche alle sanzioni amministrative. Sono, dunque, obbligati al pagamento del tributo e delle relative sanzioni sia chi pone in essere una condotta illecita (cioè il gestore della discarica abusiva e chi abbandona, scarica o effettua deposito incontrollati di rifiuti), sia l'utilizzatore od il proprietario dei terreni.

Tale disciplina è volta principalmente alla salvaguardia dell'ambiente ed in particolare si pone l'obiettivo di dissuadere da comportamenti irresponsabili di abbandono di rifiuti o di esercizio di discarica abusiva. Tale finalità ambientale risulta rafforzata anche attraverso la responsabilizzazione "indotta" del soggetto che ha la disponibilità del suolo affinché si faccia autore di una pervasiva e continua "ispezione" della cosa propria. L'estensione delle sanzioni anche nei confronti dell'utilizzatore o del proprietario del terreno assume, quindi, funzione da un lato disincentivante in quanto non rende conveniente l'esercizio di attività di discarica abusiva, dall'altro incentivante in quanto spinge ad un pregnante controllo del territorio.

L'ecotassa regionale, dunque, assolve alla sua funzione ambientale in modo bivalente: da un lato incentiva la protezione del territorio da parte del proprietario del terreno affinché lo stesso non sia adibito a discarica abusiva, dall'altro disincentiva lo smaltimento dei rifiuti nelle discariche e negli inceneritori senza recupero energetico dei rifiuti attraverso l'opportuna modulazione delle aliquote applicate che diminuiscono al crescere della percentuale di raccolta differenziata.

La lotta all'evasione dell'ecotassa passa inevitabilmente da un attento monitoraggio del territorio volto a stanare la presenza di discariche abusive ovvero di terreni in cui sono sversati illecitamente i rifiuti. A tal fine **i comuni potrebbero giocare un ruolo chiave nella lotta al sommerso e nella conseguente tutela ambientale** in considerazione della loro maggiore conoscenza e monitoraggio del territorio in grado di intercettare la presenza di discariche abusive. Tale attività si pone in sinergia con l'esercizio delle funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente nonché con quelle di polizia locale che già oggi i comuni sono tenuti a fornire. *L'attività di controllo dei comuni potrebbe trovare una ulteriore incentivazione se venisse attribuita agli stessi una quota delle maggiori somme riscosse dalla regione mutuando l'istituto della partecipazione dei comuni all'accertamento dei tributi erariali.*

\* Università degli studi di Bari

### Federalismo in Toscana

#### Redazione

IRPET:  
Claudia Ferretti (Responsabile)  
Patrizia Lattarulo

Regione Toscana:  
Luigi Idili  
Giovanni Morandini  
Agnese Parrini  
<http://www.regione.toscana.it/-/il-bollettino-federalismo-in-toscana->

#### Sede di redazione:

IRPET - Villa La Quiete alle Montalve  
Via Pietro Dazzi, 1  
50141 FIRENZE  
Tel. 055/4591222  
Fax 055/4591240  
e-mail: [redazione@irpet.it](mailto:redazione@irpet.it)  
[www.irpet.it](http://www.irpet.it)

### Attività e Notizie

#### Iniziative

*A World of Flows: Labour Mobility, Capital and Knowledge in an Age of Global Reversal and Regional Revival*  
RSA Annual Conference 2018  
Lugano, 3-6 giugno 2018

*Mobility and The City: Policies for Sustainability*  
XX SIET Scientific Meeting  
Milano, 20-22 giugno 2018

#### Pubblicazioni

*Ripresa economica e Legge di Bilancio: Quale evoluzione per il contesto economico e sociale della Toscana?*  
Rapporto a cura di L. Ghezzi e N. Sciclone  
IRPET, maggio 2018

*La situazione economica e il mercato del lavoro in Toscana nel 2017*  
Rapporto a cura di L. Ghezzi e N. Sciclone  
IRPET, luglio 2018

*Toscana Notizie - Flash LAVORO n. 36/2018*  
IRPET - Settore Lavoro Regione Toscana  
Luglio 2018

Per informazioni o chiarimenti sui tributi della Regione Toscana scrivere a: [tributi@regione.toscana.it](mailto:tributi@regione.toscana.it)

## Numeri precedenti

### 2016

#### Federalismo in Toscana n. 1

- “Qualità e completezza degli studi di fattibilità, un fattore di criticità per i progetti di investimento pubblico italiani” di *Giuseppe Francesco Gori* (IRPET)
- “Problemi e prospettive della valutazione economica pubblica” di *Marco Ponti* (Politecnico di Milano)
- “Le strategie europee per gli investimenti pubblici” di *Francesca Petrina* e *Claudio Virno* (Esperti)
- “Il finanziamento degli investimenti degli enti locali e territoriali: gli strumenti ed il loro utilizzo” di *Agnese Casolaro* e *Alessandro Panaro* (SRM Intesa San Paolo)
- “La valutazione del PUMS di Milano: processo progettuale e supporto alle decisioni” di *Paolo Beria* (DASTU, Politecnico di Milano)

#### Federalismo in Toscana n. 2

- “L’abbandono del patto di stabilità: quante risorse per gli investimenti dei comuni?” di *Claudia Ferretti*, *Patrizia Lattarulo* e *Andrea Taddei* (IRPET)
- “Superamento del Patto e revisione della Legge 243: abbiamo scherzato?” di *Andrea Ferri* e *Giuseppe Ferraina* (IFEL – Dipartimento Finanza Locale)
- “La situazione economico-finanziaria degli enti territoriali della Toscana. L’analisi della Sezione regionale della Corte dei conti” di *Francesca Petrina* e *Paolo Peluffo* (Corte dei Conti – Sezione Toscana)
- “Dal patto di stabilità interno al pareggio di bilancio in Costituzione” di *Onelio Pignatti* (Regione Emilia-Romagna)

#### Federalismo in Toscana n. 3

- “Impatto sulla finanza regionale della legge di bilancio” di *Massimiliano Ferraresi* (Università di Ferrara), *Patrizia Lattarulo* (IRPET) e *Leonio Rizzo* (Università di Ferrara & IEB)
- “La spesa sanitaria delle Regioni” di *Roberta Garganese* (IPRES)
- “Competizione per il mercato e concentrazione industriale nei servizi di trasporto pubblico locale: l’esperienza Toscana” di *Patrizia Lattarulo*, *Mauro Massaro* e *Leonardo Piccini* (IRPET)
- “Il Settore Pubblico Allargato in Toscana. L’analisi conti pubblici territoriali” di *Irene Tassi* (IRPET)

### 2017

#### Federalismo in Toscana n. 1

- “Gli investimenti pubblici tra flessibilità e vincoli di bilancio” di *Maria Cristina Mercuri* (UpB – Ufficio Parlamentare di Bilancio)
- “Quali risorse e quali riforme per il rilancio degli investimenti” di *Claudia Ferretti*, *Giuseppe Francesco Gori*, *Patrizia Lattarulo* (IRPET)
- “Interventi sulla fiscalità di impresa: tra cambiamenti strutturali e spinte congiunturali” di *Francesca Gastaldi* (UpB – Ufficio Parlamentare di Bilancio)
- “La promozione delle imprese e dei loro investimenti” di *Marco Mariani* (IRPET)
- Valutazione degli investimenti pubblici in Italia: il caso delle politiche di prevenzione del rischio geologico di *Mauro Grassi* (Direttore di #Italiasicura)

#### Federalismo in Toscana n. 2

- “Il sistema delle stazioni appaltanti toscane e il processo di aggregazione alla luce del nuovo codice degli appalti” di *Giuseppe Francesco Gori* (IRPET)
- “La stazione unica appaltante della città metropolitana di Roma” di *Paolo Berno* (Città metropolitana di Roma)
- “La riforma dei contratti pubblici” di *Alberto Cucchiarelli* (ANAC – Ufficio regolazione in materia di contratti pubblici)
- “La riforma del sistema di affidamento dei contratti pubblici: in ipotesi di integrazione tra le centrali di aggregazione e di committenza” di *Giovanni Forte* (Unione Valdera)

#### Federalismo in Toscana n. 3

- “Tax gap regionale efficacia degli strumenti di auditing fiscale” di *Alfonso Carfora*, *Rosaria Vega Pansini*, *Stefano Pisani* (Agenzia delle entrate)
- “Le interazioni spaziali nelle politiche fiscali sul patrimonio immobiliare: un’analisi sui comuni italiani” di *Chiara Bocci*, *Claudia Ferretti*, *Patrizia Lattarulo* (IRPET)
- “I nodi irrisolti della capacità fiscale standard” di *Carmela Brugnano*, *Giuseppe Ferraina*, *Larysa Minzyuk* (IFEL, Dipartimento Finanza locale)
- “L’imposta sul reddito d’impresa individuale e di società di persone: la nuova IRI” di *Claudia Ferretti*, *Patrizia Lattarulo*, *Irene Tassi* (IRPET)

#### Federalismo in Toscana n. 4

- “Investimenti pubblici, risorse e riforme” di *Giuseppe Francesco Gori*, *Patrizia Lattarulo*, *Leonardo Piccini* (IRPET)
- “La finanza decentrata, risorse e riforme” di *Claudia Ferretti*, *Patrizia Lattarulo* (IRPET)