

POLITICHE DI CONTRASTO ALL'EVASIONE

La partecipazione dei Comuni all'accertamento dei tributi erariali

Andrea Angeli

STUDI E APPROFONDIMENTI



RICONOSCIMENTI

La ricerca è stata coordinata da Patrizia Lattarulo, dirigente dell'area Economia pubblica e territorio dell'IRPET e condotta in collaborazione con il settore Programmazione Finanziaria e Finanza Locale della Regione Toscana. Si ringraziano Maria Grazia Pazienza dell'Università degli studi di Firenze e l'Agenzia delle Entrate per la collaborazione e la condivisione delle informazioni in loro possesso.

L'allestimento del testo è stato curato da Elena Zangheri.

Lo studio fa parte di una collana a diffusione digitale e può essere scaricato dal sito internet
sia in *Pubblicazioni* che in *Osservatorio Regionale sul Federalismo*:
<http://www.irpet.it>

© IRPET Novembre 2018 - ISBN 978-88-6517-086-1

Indice

1. Introduzione	5
2. La normativa di riferimento	6
3. Riferimenti teorici	7
4. Analisi quantitativa	9
4.1 <i>Un quadro di sintesi dell'attività dei Comuni e dell'Agenzia delle Entrate</i>	9
4.2 <i>I Comuni che hanno partecipato all'attività di segnalazione</i>	12
4.3 <i>Le segnalazioni qualificate inviate</i>	15
4.4 <i>L'attività di accertamento dell'Agenzia delle Entrate</i>	17
4.5 <i>Le cifre della riscossione e la maggior imposta accertata</i>	19
4.6 <i>L'attività dei Comuni al crescere della classe demografica</i>	23
4.7 <i>L'analisi della partecipazione per anni di attività dei Comuni</i>	25
4.8 <i>La crescita della partecipazione nel Mezzogiorno negli ultimi anni</i>	29
4.9 <i>Analisi statistiche</i>	32
5. Sintesi	35
Appendice	38
Bibliografia	40
Leggi, atti normativi e documenti	41

1. Introduzione

L'Istat ha stimato che l'economia non osservata dall'amministrazione pubblica in Italia nel 2014 fosse pari a circa 211 miliardi, ossia il 13% del Pil del nostro Paese¹. Nel 2016, la Commissione per la redazione della Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva², ha stimato che nel 2013 il *gap* delle mancate entrate tributarie e contributive fosse intorno ai 110 miliardi³ (Tab. 1). Questi dati forniscono un'idea della dimensione del fenomeno dell'evasione in Italia e dell'urgenza di porvi rimedio da parte dell'amministrazione finanziaria italiana. Tra i compiti principali del Fisco vi è quello di realizzare i controlli sulle dichiarazioni dei redditi che ciascun contribuente è chiamato a presentare annualmente⁴. Quando i controlli riscontrano una violazione tributaria, l'amministrazione finanziaria emette un provvedimento denominato "avviso di accertamento" o semplicemente accertamento⁵ che ha le funzioni di chiedere il versamento del maggior tributo dovuto e delle relative sanzioni e, al contempo, offrire al cittadino la possibilità di far valere le proprie ragioni dinanzi al giudice.

Tabella 1
GAP DELLE ENTRATE TRIBUTARIE E CONTRIBUTIVE
Dati in milioni di euro

Tipologia di imposta	2012		2013	
	€	%	€	%
Totale entrate tributarie	97.043	90,2%	99.464	90,6%
IRPEF lavoro dipendente (irregolare)	3.887	3,6%	3.975	3,6%
IRPEF lavoro autonomo e impresa	26.276	24,4%	28.039	25,5%
IRES	13.891	12,9%	14.274	13,0%
IVA	40.451	37,6%	39.263	35,8%
IRAP	8.538	7,9%	8.623	7,9%
IMU	4.000	3,7%	5.290	4,8%
Totale entrate contributive	10.555	9,8%	10.282	9,4%
Entrate contributive carico lavoratore dipendente	2.478	2,3%	2.376	2,2%
Entrate contributive carico datore di lavoro	8.077	7,5%	7.906	7,2%
Totale entrate tributarie e contributive	107.598	100,0%	109.746	100,0%

Fonte: Commissione per la redazione della Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva 2016, pag. 10.

Nel secondo dopoguerra il sistema tributario italiano era strutturato su un complesso di norme basate per lo più sulle numerose imposte e tasse istituite negli anni dell'Italia liberale e fascista⁶. I controlli sulle dichiarazioni dei redditi da parte dell'amministrazione finanziaria erano effettuati a sorteggio (cioè in base alla pura casualità) e spettava al fisco l'onere della prova per smentire la presunta veridicità della dichiarazione del contribuente. Con la riforma e la razionalizzazione del sistema tributario avvenuta negli anni '70 emerse che tale sistema di controlli a campione non poteva reggere in un sistema produttivo come quello italiano, caratterizzato cioè da una proporzione elevata di imprese di piccole e piccolissime dimensioni,

¹ ISTAT 2016.

² Commissione istituita con decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze. Per maggiori informazioni sulla sua composizione ed i suoi compiti si veda http://www.mef.gov.it/ministero/commissioni/rel_ev/index.html. [Data di accesso: 09/08/2018].

³ COMMISSIONE PER LA REDAZIONE DELLA RELAZIONE SULL'ECONOMIA NON OSSERVATA E SULL'EVASIONE FISCALE E CONTRIBUTIVA 2016.

⁴ L'obbligo di presentazione della dichiarazione dei redditi esisteva dal 1864 ma prima del 1951 la dichiarazione veniva fatta una volta nella vita e confermata con il silenzio. Dal 1951 l'obbligo di dichiarazione annuale fu allargato alla generalità dei soggetti e delle imprese. Si veda MANESTRA 2010.

⁵ Per quanto riguarda la disciplina e le caratteristiche dei vari tipi di accertamento si veda CISELLO, ODETTO e VALENTE 2011, pp. 1101-1384, oppure GALLO 1977, pp. 117-154, oppure PISTOLESI 2006, pp. 44-74.

⁶ Per un approfondimento sul tema si veda MANESTRA 2010.

di lavoratori autonomi e di professionisti⁷. Perciò, di fronte ad un'evasione di massa, l'amministrazione finanziaria ha cercato di sostituire i controlli a campione con controlli basati su metodi statistici pensati per prevenire e reprimere l'evasione: si tratta di accertamenti costruiti sulle presunzioni, ossia su paragoni tra quanto il contribuente ha dichiarato e quanto, in base a determinati calcoli e medie, il fisco presumeva fosse il suo reddito reale⁸. Dagli anni '80 l'amministrazione finanziaria ha quindi iniziato ad introdurre metodi di accertamento quali il cosiddetto "redditometro" (1983), i "coefficienti presuntivi" (1989), la "*minimum tax*" (1993) e i parametri (1995), fino ad arrivare agli studi di settore (1998). Negli anni più recenti, l'attuazione della delega fiscale "per un fisco trasparente, equo e orientato alla crescita"⁹ ha reso necessario ripensare la strategia di contrasto all'evasione: è stato infatti promosso un approccio fisco-contribuente maggiormente orientato alla cooperazione, alla trasparenza e alla fiducia reciproca, cercando così di superare il metodo "guardie e ladri" che aveva caratterizzato il rapporto negli ultimi decenni ed in particolare nel duro periodo della crisi economica internazionale. In questi ultimi anni, perciò, la "prevenzione" e la ricerca della collaborazione con i contribuenti hanno assunto un ruolo fondamentale pari a quello attribuito alle attività di "contrasto" vero e proprio dei fenomeni elusivi ed evasivi (quali i controlli e gli accertamenti).

2. La normativa di riferimento

Fra le più recenti novità introdotte dall'amministrazione finanziaria come strumento di contrasto all'evasione rientra certamente anche la collaborazione con i Comuni istituita nel 2005. Gli enti locali vivono oggi in un contesto contraddistinto da una situazione economica alquanto complicata: da una parte, essi nell'ultimo decennio sono stati chiamati a concorrere in modo crescente al risanamento della finanza pubblica del Paese¹⁰; dall'altra, numerosi Comuni (in particolare del centro-sud Italia) versano in condizioni di pesante dissesto economico e ciò grava sui conti pubblici per circa 2,5 miliardi ogni anno¹¹. È perciò aumentata la necessità delle amministrazioni locali di «recuperate le risorse necessarie per fronteggiare le spese pubbliche e ridurre la pressione fiscale»¹² anche attraverso l'attività di contrasto all'evasione fiscale e contributiva. Va letta in questo senso la disposizione dell'art. 1 del decreto-legge 30 settembre 2005 n. 203 che «per potenziare l'azione di contrasto all'evasione fiscale»¹³ 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 una più efficace regolazione dell'accesso ai servizi pubblici locali¹⁴. Nel corso degli anni, per incentivare maggiormente la

⁷ SANTORO 2010, pag. 97.

⁸ Si veda CISSELLO, ODETTO e VALENTE 2011, pp. 1101-1384, oppure GALLO 1977, pp. 117-154, oppure PISTOLESI 2006, pp. 44-74.

⁹ Si tratta della legge delega 11 marzo 2014, n. 23 i cui contenuti, come quelli dei relativi decreti legislativi, sono disponibili sul sito della Camera dei Deputati al seguente link http://www.camera.it/leg17/465?tema=la_delega_per_la_riforma_fiscale_e_assistenziale. [Data di accesso: 13/07/2017].

¹⁰ BRUNETTO 2016.

¹¹ Si veda TROVATI 2018.

¹² GENTILE 2013.

¹³ D.L. 203/2005.

¹⁴ IFEL 2016, pp. 16-17.

collaborazione degli enti locali, il legislatore ha progressivamente innalzato la quota delle maggiori entrate riscosse assegnata ai Comuni: nel 2010 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)¹⁵.

Oltre alla normativa primaria, nel tempo sono state emanate numerose disposizioni di attuazione per l'implementazione di questa attività, sia definendone gli strumenti principali, sia introducendo le modifiche necessarie a seguito delle innovazioni apportate alla normativa primaria. Nel dicembre 2007 è stata emanata la disciplina concernente le cosiddette "segnalazioni qualificate", ossia lo strumento attraverso cui i Comuni possono effettivamente realizzare la partecipazione incentivata trasmettendo all'Agenzia delle Entrate o alla Guardia di Finanza le informazioni in loro possesso che possono essere utili ai fini dell'accertamento dei tributi erariali di un potenziale evasore. Le informazioni da trasmettere sono strutturate in termini di "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»¹⁶. Per agevolare la collaborazione, sono stati individuati i seguenti ambiti d'intervento rilevanti sia per le attività istituzionali dei Comuni che per quelle di controllo fiscale dell'Agenzia delle Entrate e della Guardia di Finanza:

- a) commercio e professioni;
- b) urbanistica e territorio;
- c) proprietà edilizie e patrimonio immobiliare;
- d) residenze fittizie all'estero;
- e) disponibilità di beni indicativi di capacità contributiva.

Una volta inviata la segnalazione qualificata, il Comune termina i propri compiti e spetta alle strutture riceventi dar seguito all'accertamento dei tributi erariali. L'Agenzia delle Entrate e la Guardia di Finanza, infatti, sono tenute a valutare le segnalazioni ad esse pervenute per scegliere su quali di esse concentrarsi ed attivare i poteri istruttori. Tale valutazione si basa in particolare sul criterio della "proficuità comparata"¹⁷.

3. Riferimenti teorici

Nel 1968 Gary Becker pubblicò un saggio dal titolo "Crime and punishment: an economic approach"¹⁸ nel quale suggerì una particolare visione economica del crimine che si basava sulla considerazione delle attività criminali come esito di una decisione razionale del singolo individuo volta alla massimizzazione della propria utilità. Seguendo questa impostazione, nel 1972 Allingham e Sandmo pubblicarono un saggio dal titolo "Income tax evasion: a theoretical analysis"¹⁹ nel quale svilupparono lo studio di Becker calandolo nel fenomeno dell'evasione

¹⁵ È necessario sottolineare che la quota premiale attribuita ai Comuni è riferita alla sola parte del maggior gettito generato di competenza erariale, ossia al netto delle quote dei tributi spettanti ad altri enti (come ad esempio le Regioni, le Province ed i Comuni stessi) e delle somme spettanti all'Unione Europea.

¹⁶ Punto 3.1 del Provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle Entrate n. 187461 pubblicato il 3 dicembre 2007.

¹⁷ Il Provvedimento del 2007 richiama la "proficuità comparata" come criterio per valutare le segnalazioni ricevute. Una spiegazione delle linee guida per operare queste decisioni è stata offerta dalla circolare dell'Agenzia delle Entrate n. 25/E del 6 agosto 2014, recante gli indirizzi operativi per l'anno 2014.

¹⁸ BECKER 1968.

¹⁹ ALLINGHAM e SANDMO 1972.

fiscale: secondo il loro modello, il contribuente decide se evadere o meno in base ad un calcolo volto a massimizzare la propria utilità che tiene conto della probabilità di essere smascherato dall'autorità pubblica e della pena/multa inflittagli una volta scoperto. L'impostazione di Allingham e Sandmo ha subito negli anni forti critiche, soprattutto per quanto riguarda l'ipotesi secondo la quale l'unica motivazione che spinge il contribuente ad evadere o meno si basi su un ragionamento di tipo razionale-economico di massimizzazione dell'utilità attesa. A partire da ciò, è stato esplorato ed ampliato il campo di studio sull'evasione attraverso numerose ricerche (sia teoriche che empiriche) volte ad approfondire quanto presentato nel modello dei due autori²⁰. Tali sviluppi si sono incentrati in particolare su una serie di elementi, non solo di natura economica, assenti nel lavoro di Allingham e Sandmo che tuttavia possono incidere in modo rilevante nella scelta di un contribuente riguardo alla convenienza ad evadere. Si tratta ad esempio della scelta di quante ore di lavoro effettuare, il tipo di occupazione svolta, l'utilizzo di complesse strategie per evitare il pagamento dei tributi, la presenza di determinati costumi sociali o di alcuni valori morali e sentimenti quali il patriottismo, l'altruismo, la correttezza, la moralità, il senso di colpevolezza²¹.

Per analizzare il ruolo dei Comuni nella lotta contro l'evasione tramite la collaborazione con l'Agenzia delle Entrate nell'accertamento dei tributi erariali è stato necessario volgere lo sguardo verso altri filoni di studio sull'evasione. Infatti, poiché in questa attività partecipano più soggetti (lo Stato, l'Agenzia delle Entrate, i Comuni ed i contribuenti), la teoria tradizionale di Allingham e Sandmo non è immediatamente applicabile in quanto in essa vi sono solo due attori in gioco (l'amministrazione finanziaria ed il contribuente) e non sono presenti soggetti terzi che interferiscono nelle relazioni tra i due. Per tener conto di questo aspetto, perciò, è utile far riferimento a due particolari filoni di studi sull'evasione che presentano elementi riconducibili alla partecipazione dei Comuni all'accertamento dei tributi erariali. Il primo filone si basa sul teorema del decentramento di Oates o, più in generale, sulla teoria tradizionale del federalismo fiscale, secondo cui è possibile attribuire a ciascun livello di governo le funzioni più appropriate in modo da massimizzare il benessere della società nel suo complesso²². A partire da questo teorema vi sono stati numerosi studi sulle asimmetrie informative tra il governo centrale ed il governo locale, ossia sulle maggiori informazioni che i politici locali hanno sui loro cittadini rispetto a quelle possedute a livello nazionale, e sul ruolo che tali asimmetrie possono avere nell'attività di contrasto all'evasione²³. Il secondo filone di studi si basa, invece, sulla figura di un terzo attore che interviene nel rapporto tra Stato e contribuente. In particolare, esistono due rami di questo filone che meglio si adattano a questo ambito di analisi. Il primo è composto dai lavori che si occupano della decisione dell'amministrazione centrale di delegare ad un *manager* o ad un'agenzia esterna all'amministrazione statale il ruolo di riscuotere le imposte e di effettuare i controlli in cambio di una percentuale di guadagno sulle maggiori entrate fiscali così ottenute²⁴: si tratta di un caso molto simile a quella del caso italiano, ossia quello dell'Agenzia delle Entrate che coinvolge nella ricerca delle frodi fiscali i Comuni ai quali viene riconosciuta una "ricompensa" se i dati forniti portano alla scoperta di nuovi evasori. Il secondo ramo, invece, è composto dagli studi che pongono la loro attenzione sugli strumenti a disposizione del fisco per ridurre il proprio svantaggio informativo rispetto al contribuente: mentre ogni cittadino, infatti, conosce il proprio reddito, l'amministrazione finanziaria è costretta a spendere

²⁰ Per una rassegna degli studi effettuati a partire dal modello di Allingham e Sandmo si veda ALM 1999, pp. 11-17 e ALM 2012, pp. 7-14.

²¹ Si veda ALM 1999, pp. 13-16, ALM 2012, pp. 10-11 e ALM e TORGLER 2011.

²² Si vedano MUSGRAVE 1959, OATES 1972 e OATES 1999.

²³ Si veda a tal proposito il lavoro di BUEHN, LESSMANN e MARKWARDT 2011.

²⁴ Si veda il lavoro di MELUMAD e MOOKHERJEE 1989.

risorse per entrare in possesso di tali informazioni. Elementi di analogia con la delega dell'Erario ai Comuni sono presenti nella letteratura sui cosiddetti "third parties" e su quella dei "whistleblowers": si tratta di individui, istituzioni od enti che dispongono di informazioni sulla ricchezza dei cittadini (come banche, datori di lavoro rispetto ai propri dipendenti oppure, al contrario, dipendenti rispetto ai propri datori di lavoro) e le comunicano all'amministrazione finanziaria affinché possa effettuare controlli più mirati sulle dichiarazioni dei redditi²⁵.

4. Analisi quantitativa

4.1 *Un quadro di sintesi dell'attività dei Comuni e dell'Agenzia delle Entrate*²⁶

Nel complesso, nel periodo 2009-2015, sono 980 (il 12% sul totale di 8.020 amministrazioni italiane²⁷) i Comuni che hanno collaborato alla politica di recupero dei gettiti erariali, inviando segnalazioni almeno una volta in tutto il periodo (vedi Tab. 2). 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% del totale delle amministrazioni locali. Nel 2012 sono 600 (oltre il 7%), gli enti che hanno partecipato a questa strategia di recupero, mentre negli anni successivi i Comuni attivi si riducono progressivamente fino ad arrivare a 314 nel 2015. Nel 2012 si registra il picco massimo di partecipazione, probabilmente perché in quell'anno la quota incentivante assegnata ai Comuni è stata innalzata al 100% e gli enti hanno dimostrato di credere in questa opportunità. Già dall'anno successivo, tuttavia, 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 su 316 milioni accertati²⁸.

²⁵ Si veda MORSE 2009.

²⁶ La base dati delle successive elaborazioni è di fonte Agenzia delle Entrate. I dati riguardano: il numero di segnalazioni inviate all'Agenzia delle Entrate tramite l'applicativo denominato "Segnalazioni" del portale "Siatel-Punto Fisco"; il numero di segnalazioni per cui ogni anno è stata svolta un'attività di accertamento da parte dell'Agenzia delle Entrate; la maggiore imposta accertata totale (cioè le imposte non pagate scoperte a seguito di un controllo fiscale), la maggiore imposta definita totale (ossia la maggiore imposta definita tramite accertamenti resi definitivi per acquiescenza o con adesione) e l'importo riscosso totale (quanto effettivamente è entrato nelle casse dello Stato) in relazione alle segnalazioni inviate; la maggiore imposta accertata totale, la maggiore imposta definita totale e l'importo riscosso totale in relazione agli accertamenti effettuati dagli uffici dell'Agenzia delle Entrate. Da segnalare che per quanto riguarda il numero di segnalazioni e di accertamenti, l'anno fa riferimento al momento di invio della segnalazione e di realizzazione dell'accertamento, mentre le maggiori imposte accertate e definite ed il riscosso derivante dalle segnalazioni e dagli accertamenti potrebbero essere stati maturati in anni successivi. 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 relativa a segnalazioni trasmesse attraverso sistemi informatici diversi da "Siatel-Punto Fisco" (come ad esempio quelle relative alle ipotecarie catastali).

²⁷ In realtà il numero dei Comuni italiani a dicembre 2017 è di 7.978 (si veda <http://www.tuttitalia.it/variazioniamministrative/nuovi-Comuni-2017/>, [Data di accesso: 26 dicembre 2017]). Nel periodo 2009-2015, infatti, vi sono state numerose fusioni di Comuni che hanno comportato la soppressione di molti enti locali e la creazione di nuovi. Perciò, il numero di 8.020 Comuni tiene conto anche di enti soppressi che però nel periodo 2009-2015 hanno inviato almeno una volta delle segnalazioni qualificate.

²⁸ Con maggiore imposta accertata si intende le imposte non pagate scoperte a seguito di un controllo fiscale, mentre il riscosso fa riferimento a quanto effettivamente è già stato versato dai contribuenti nelle casse dello Stato.

Tabella 2
PARTECIPAZIONE DEI COMUNI ALL'ATTIVITÀ DI ACCERTAMENTO ANNI 2009-2015, IN VALORE ASSOLUTO

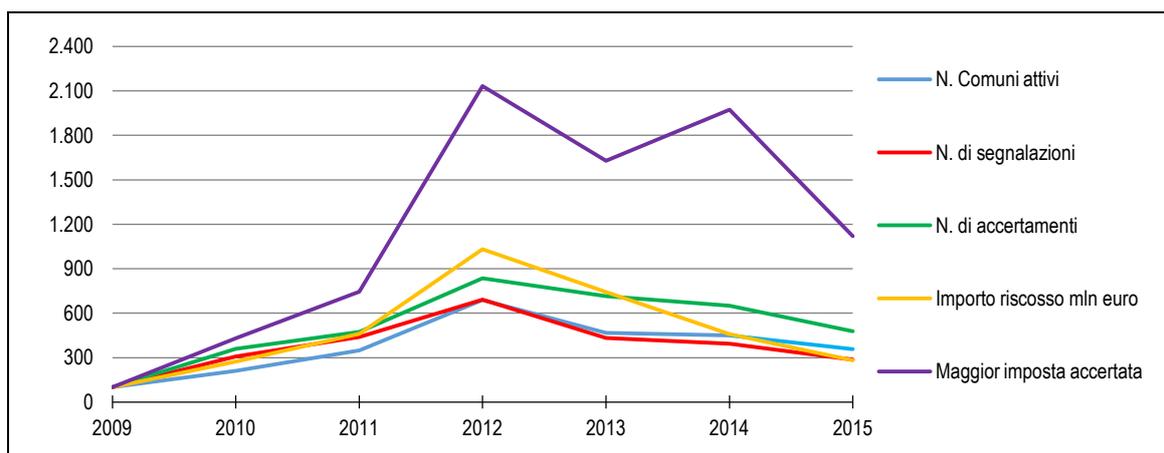
ITALIA	Valore assoluto							
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Totale
Num. Comuni attivi	88	186	306	606	411	395	314	980
Num. di segnal. inviate	2.992	9.189	13.160	20.693	12.957	11.802	8.551	79.344
Num. di accert. effettuati	428	1.539	2.027	3.572	3.063	2.779	2.045	15.453
Riscosso mln euro	3	8,1	13,6	30,6	22	13,6	8,3	99,2
Imposta accertata mln euro	3,9	16,7	29	83,1	63,4	76,8	43,6	316,5

Fonte: elaborazioni su dati Agenzia delle Entrate.

Guardando all'evoluzione temporale, tutte le dimensioni del fenomeno subiscono il ridimensionamento successivo all'anno di picco del 2012 (Graf. 3). Assieme alle segnalazioni diminuiscono pure gli accertamenti, sebbene in modo meno pronunciato in quanto essi possono riguardare anche segnalazioni effettuate in periodi anteriori all'anno in corso e perciò si ha un effetto trascinamento dagli anni precedenti. Allo stesso modo, l'importo recuperato diminuisce sensibilmente passando dai 30,6 milioni relativo agli accertamenti effettuati nel 2012 agli 8,3 del 2015, a causa certo della riduzione delle segnalazioni e delle difficoltà economiche del momento ma soprattutto a causa di un effetto contabile, dovuto ai tempi tecnici dell'intero processo, dal momento che parte delle riscossioni avvengono negli anni successivi all'accertamento. Solo per la maggior imposta accertata tramite gli accertamenti si registra un andamento differente con un nuovo picco nel 2014 che ridimensiona il calo comunque evidente dell'ultimo triennio.

Le Regioni dove i Comuni hanno partecipato maggiormente a questa attività sono Emilia-Romagna, Lombardia, Toscana e Veneto. Infatti, come vedremo tra breve, la partecipazione all'attività di segnalazione si differenzia sotto molti punti di vista: essa è molto concentrata territorialmente (più frequente nelle Regioni del centro-nord), varia in base alla dimensione degli enti (più frequente nei grandi Comuni) ed ha diverso grado di partecipazione nel tempo (gli enti minori inviano segnalazioni per un numero di anni inferiore rispetto a quelli maggiori). Ciò può essere dovuto al fatto che per i piccoli Comuni l'attività di segnalazione può rivelarsi troppo impegnativa, poco profittevole o politicamente meno sostenibile.

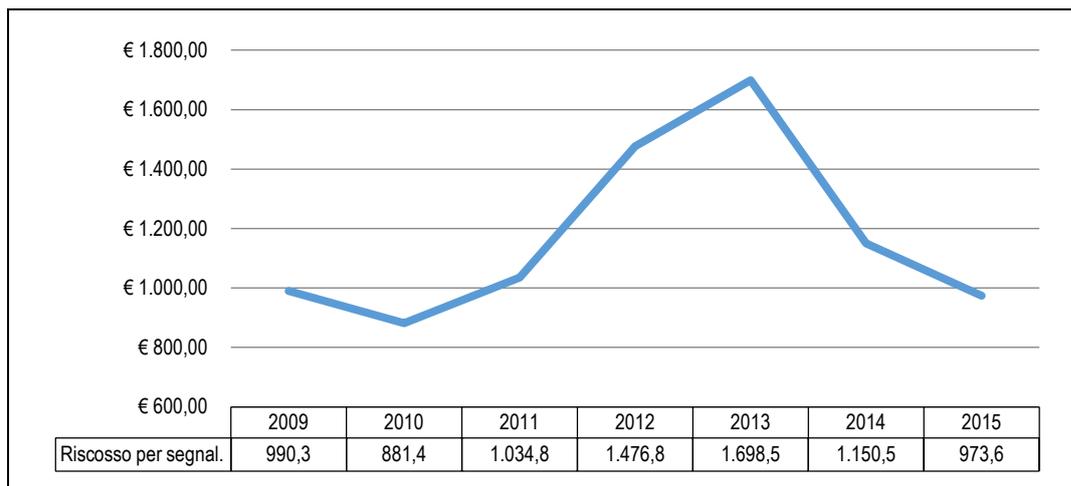
Grafico 3
PARTECIPAZIONE DEI COMUNI ALL'ATTIVITÀ DI ACCERTAMENTO. ITALIA
Numeri indice 2009=100



Fonte: elaborazioni su dati Agenzia delle Entrate.

A partire dall'importo recuperato di 99 milioni di euro complessivi, è possibile ricostruire l'importo medio riscosso per segnalazione, pari a circa 1.250 euro ma molto variabile da ente a ente e di anno in anno del periodo (si riduce nel tempo) (Graf. 4). Questo rappresenta il "guadagno" dell'attività di recupero posta in essere dal Comune, ossia la soglia del "costo - opportunità" che mette in rapporto lo sforzo messo in campo dall'amministrazione locale (le segnalazioni inviate) con le entrate che percepisce (l'importo riscosso grazie agli accertamenti effettivamente avvenuti).

Grafico 4
RISCOSSO MEDIO PER SEGNALAZIONE
Valori assoluti



Fonte: elaborazioni su dati Agenzia delle Entrate.

Per quanto riguarda invece la media del riscosso per ogni accertamento è di circa 6.400 euro nell'intero periodo (2009-15) ed in calo dopo il picco di oltre 8.500 € del 2012 (Tab. 5). In questo caso il parametro misura il recupero medio conseguente ad ogni operazione di accertamento svolta da parte dell'Agenzia delle Entrate in questi anni.

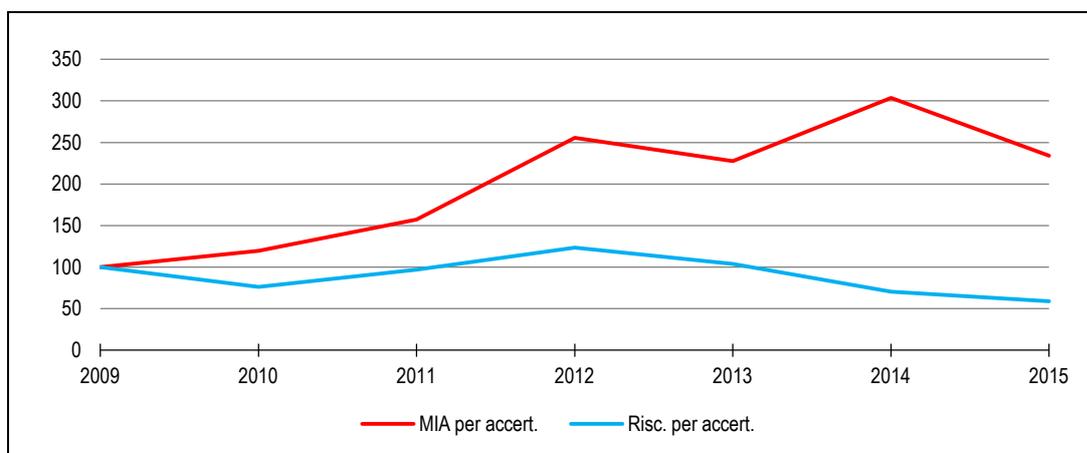
Tabella 5
RISCOSSO E MAGGIOR IMPOSTA ACCERTATA PER SEGNALAZIONE E PER ACCERTAMENTO (IN €)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Media annua
Riscosso per segnalazione	990,3	881,4	1.034,8	1.476,8	1.698,5	1.150,5	973,6	1.249,6
Riscosso per accertamento	6.922,9	5.262,5	6.718,3	8.555,2	7.185,1	4.885,9	4.070,9	6.416,2
MIA per accert.	9.098,7	10.874,4	14.314,0	23.258,6	20.712,8	27.637,6	21.308,9	20.484,6

Fonte: elaborazioni su dati Agenzia delle Entrate.

Come già anticipato, il calo negli importi recuperati negli ultimi anni può essere in parte giustificato dal fatto che per gli accertamenti effettuati più recentemente una porzione dell'accertato non è ancora stato incassato a causa dei lunghi tempi necessari sia per giungere ad un accordo con i contribuenti, sia per arrivare al pagamento vero e proprio della cifra dovuta. Per questo l'analisi della maggior imposta accertata (MIA) per accertamento risulta più accurata e da essa risulta un trend in crescita con il picco massimo di 27.600 euro per accertamento nel 2014 (Graf. 6).

Grafico 6
 ANDAMENTO DELLA MAGGIOR IMPOSTA ACCERTATA E DEL RISCOSSO PER ACCERTAMENTO
 Italia. Numeri indice 2009=100



Fonte: elaborazioni su dati Agenzia delle Entrate.

4.2 I Comuni che hanno partecipato all'attività di segnalazione

Come visto in precedenza, l'attività di segnalazione dal 2009 al 2015 ha coinvolto in tutto 980 Comuni italiani (il 12,2% del totale), ma il tasso di partecipazione per area geografia presenta valori molto differenziati: l'impegno è stato maggiore nelle aree centro-settentrionali, mentre è stato quasi completamente assente nel sud del Paese (con eccezione della Sicilia²⁹) (Fig. 7).

L'Emilia-Romagna, seguita dalla Toscana è di gran lunga la Regione con la maggiore attivazione da parte dei Comuni. Il 52% delle amministrazioni emiliano-romagnole (179 Comuni) ha partecipato all'attività di segnalazione almeno una volta nei sette anni, contro il 30% degli enti toscani (85 in tutto) (Graf. 8). Mediamente, ogni anno il 25% dei Comuni emiliani ha partecipato all'attività. Sempre in Emilia, inoltre, molti Comuni hanno ripetuto più volte l'esperienza, per un numero medio 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) (Tab. 9).

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

²⁹ Il buon livello di partecipazione in Sicilia è probabilmente dovuto ad Antonino Gentile, direttore dell'Agenzia delle Entrate della Sicilia dal 2012 al 2016 e prima ancora dell'Emilia-Romagna dal 2008 al 2012. Gentile fu uno dei più importanti e convinti sostenitori della collaborazione tra Comuni ed Agenzia e promosse tale attività prima in Emilia e poi in Sicilia.

Figura 7
LA DISTRIBUZIONE DEI COMUNI CHE HANNO INVIATO ALMENO UNA SEGNALAZIONE TRA IL 2009 ED IL 2015

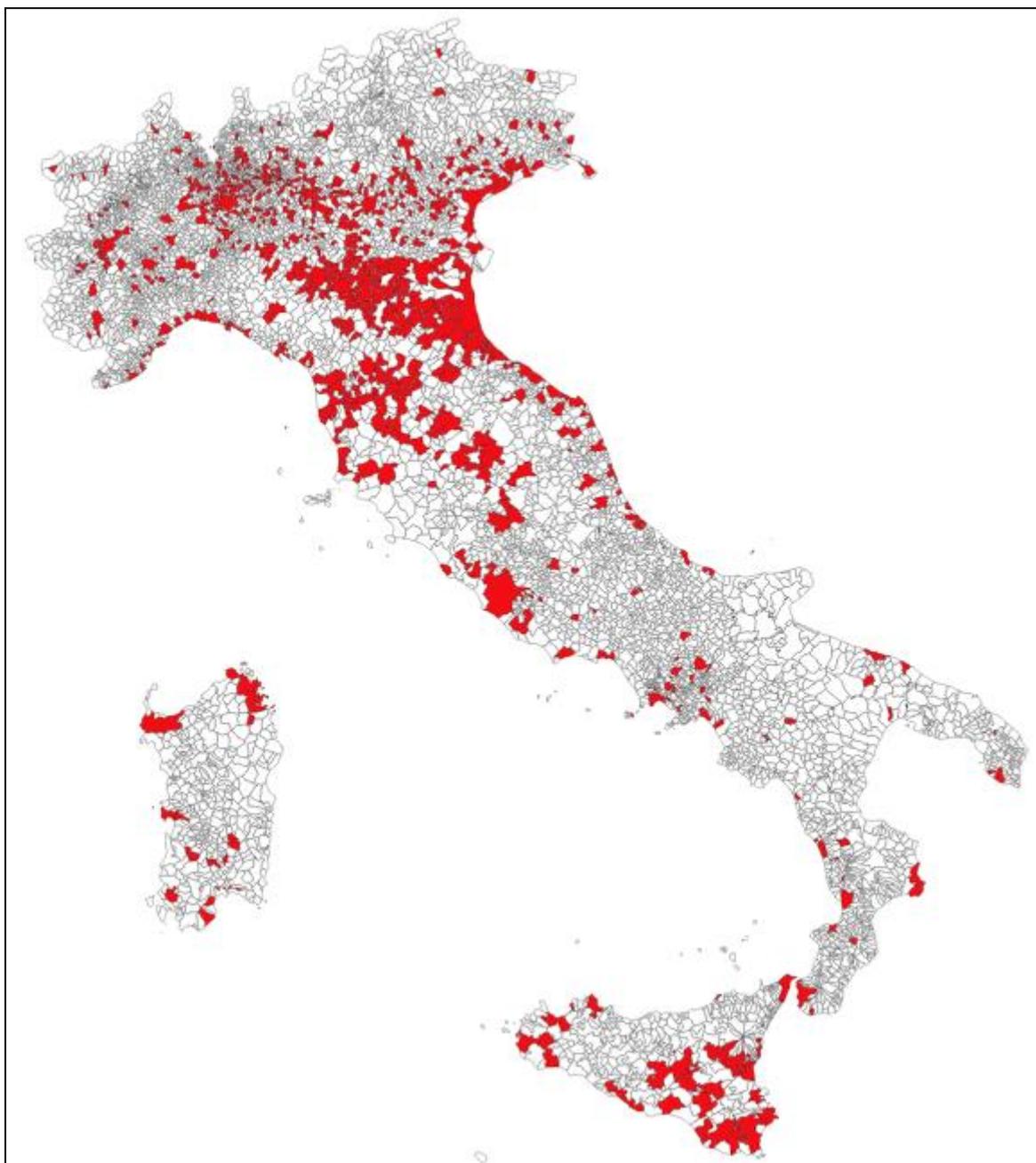
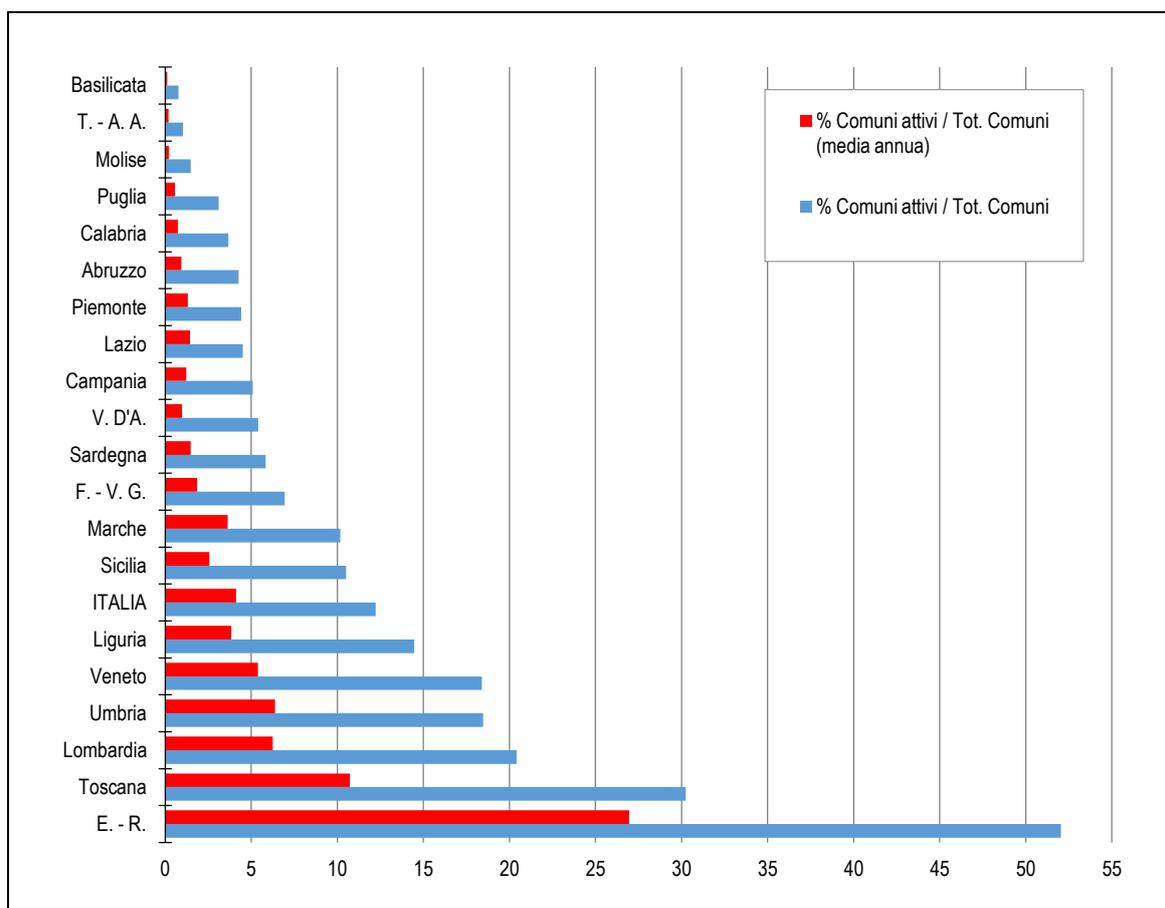


Grafico 8
PARTECIPAZIONE DEI COMUNI ALL'ATTIVITÀ DI ACCERTAMENTO. ORDINAMENTO



Fonte: elaborazioni su dati Agenzia delle Entrate.

Come già evidenziato, a livello complessivo si registra una concentrazione dell'attività nel 2012 ed una riduzione nel triennio successivo, e lo stesso avviene anche nelle aree geografiche dove si esprime una maggiore partecipazione all'attività di segnalazione, con qualche segno di tenuta nel 2014 in Lombardia, Veneto ed Umbria (Tab. 9). Come vedremo successivamente, per quanto riguarda in particolare alcune Regioni del Mezzogiorno 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 (Tab. 9).

A livello di macroaree, il 15,8% dei Comuni del nord (707 dei 4.476 totali) ha svolto l'attività di segnalazione almeno una volta nel periodo, contro il 5,1% del Mezzogiorno (130 su 2.557) ed il 14,5% del centro (143 su 987) (Tab. 10). La media annua di Comuni attivi evidenzia ancor di più la scarsa partecipazione degli enti a questa attività: si va dalla media del 9% di enti locali attivi nel nord est a quella dello 0,8% del sud (escluse le isole).

Tabella 9
PERCENTUALE DEI COMUNI ATTIVI SUL TOTALE DEI COMUNI PER CIASCUNA REGIONE

Regione	Percentuale dei Comuni attivi sul totale dei Comuni di ciascuna Regione									Num. anni medi di invio segnalaz.
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Media annua	Totale Com. attivi	
Abruzzo	0,0	0,0	0,7	2,0	1,6	0,7	1,6	0,9	4,3	1,5
Basilicata	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,8	0,1	0,8	1,0
Calabria	0,2	0,5	0,5	0,7	1,0	0,7	1,5	0,7	3,7	1,4
Campania	0,4	0,7	1,3	3,1	1,6	1,3	0,2	1,2	5,1	1,7
E. - R.	11,0	26,5	37,5	37,2	32,0	23,8	20,6	27,0	52,0	3,6
F. - V. G.	1,4	0,5	1,9	5,6	1,4	1,4	0,9	1,9	6,9	1,9
Lazio	0,5	0,3	0,8	2,6	2,6	1,3	1,9	1,4	4,5	2,2
Liguria	0,9	0,4	2,1	11,5	4,7	3,8	3,4	3,8	14,5	1,9
Lombardia	0,7	1,6	3,6	12,8	8,6	9,6	6,9	6,2	20,4	2,1
Marche	1,7	2,1	5,1	5,9	3,8	3,4	3,4	3,6	10,2	2,5
Molise	0,7	0,0	0,0	0,0	0,7	0,0	0,0	0,2	1,5	1,0
Piemonte	0,1	0,4	1,2	3,0	2,2	1,4	0,8	1,3	4,4	2,1
Puglia	0,4	0,4	0,0	1,2	0,0	0,4	1,6	0,6	3,1	1,3
Sardegna	0,8	0,5	1,9	4,0	1,1	0,8	1,3	1,5	5,8	1,8
Sicilia	0,3	1,0	0,8	1,8	2,3	8,5	3,3	2,6	10,5	1,7
Toscana	2,5	6,4	10,7	20,6	13,9	11,4	9,6	10,7	30,2	2,5
T. - A. A.	0,3	0,3	0,0	0,3	0,3	0,0	0,0	0,2	1,0	1,3
Umbria	1,1	4,3	8,7	15,2	4,3	6,5	4,3	6,4	18,5	2,4
V. D'A.	0,0	0,0	0,0	0,0	1,4	1,4	4,1	1,0	5,4	1,3
Veneto	1,7	3,8	4,2	10,2	5,7	6,3	5,7	5,4	18,4	2,0
Italia	1,1	2,3	3,8	7,6	5,1	4,9	3,9	4,1	12,2	2,4

Fonte: elaborazioni su dati Agenzia delle Entrate.

Tabella 10
MACROAREE. NUMERO DI COMUNI CHE HANNO INVIATO SEGNALAZIONI QUALIFICATE DAL 2009 AL 2015

Macroarea	Comuni attivi (A)							Tot. Com. attivi (B)	Tot. Com. macroarea (C)	B / C	A / C (media annua)
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015				
Nord	65	145	232	459	317	295	233	707	4.476	15,8 %	5,6 %
Nord ovest	13	30	75	259	170	174	127	404	3.046	13,3 %	4,0 %
Nord est	52	115	157	200	147	121	106	303	1.430	21,2 %	9,0 %
Centro	14	28	53	96	62	51	46	143	987	14,5 %	5,1 %
Mezzogiorno	9	13	21	51	32	49	35	130	2.557	5,1 %	1,2 %
Sud	5	7	11	29	19	13	17	67	1.790	3,7 %	0,8 %
Isole	4	6	10	22	13	36	18	63	767	8,2 %	2,0 %
Italia	88	186	306	606	411	395	314	980	8.020	12,2 %	4,1 %

Fonte: elaborazioni su dati Agenzia delle Entrate.

4.3 Le segnalazioni qualificate inviate

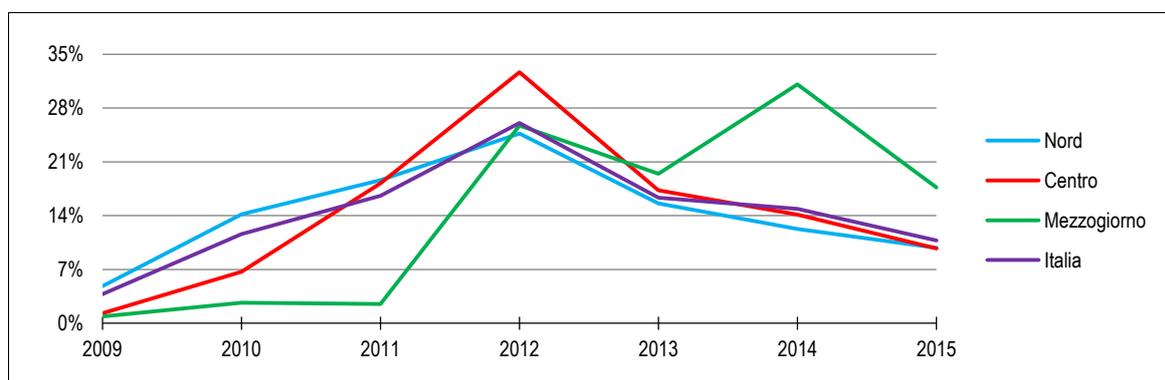
Nel periodo considerato le segnalazioni inviate sono state 79.344 e, come per il tasso di partecipazione sopra analizzato, si registra un picco nel 2012 (20.693 segnalazioni) ed un calo nel triennio successivo (Tab. 11). Ovviamente le Regioni dove il maggior numero di Comuni è stato attivo sono anche quelle dove si ha il maggior numero di segnalazioni inviate (Emilia - Romagna e Lombardia hanno prodotto rispettivamente il 37% e il 17% delle segnalazioni totali), così come quelle dove l'attività si è meno diffusa sono tra le Regioni con meno segnalazioni inviate (Basilicata, Molise e Trentino) (Tab. 13). È da notarsi che, se complessivamente l'anno di maggiore attività è stato il 2012 (Graf. 12), nel Mezzogiorno il picco di segnalazioni inviate è stato raggiunto nel 2014 (3.028), grazie soprattutto all'operato della Calabria.

Tabella 11
NUMERO DI SEGNALAZIONI INVIATE PER MACROAREA

Macroarea	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Totale
Nord	2.745	8.093	10.641	14.096	8.901	7.006	5.612	57.094
Nord ovest	292	1.529	3.399	7.106	4.139	4.004	2.590	23.059
Nord est	2.453	6.564	7.242	6.990	4.762	3.002	3.022	34.035
Centro	162	836	2.276	4.089	2.161	1.768	1.218	12.510
Mezzogiorno	85	260	243	2.508	1.895	3.028	1.721	9.740
Sud	58	97	175	1.579	1.570	2.291	1.240	7.010
Isole	27	163	68	929	325	737	481	2.730
Italia	2.992	9.189	13.160	20.693	12.957	11.802	8.551	79.344

Fonte: elaborazioni su dati Agenzia delle Entrate.

Grafico 12
PERCENTUALE DI SEGNALAZIONI INVIATE OGNI ANNO SUL TOTALE PER MACROAREA



Fonte: elaborazioni su dati Agenzia delle Entrate.

Tabella 13
NUMERO DI SEGNALAZIONI INVIATE

Regioni	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Totale regionale	% sul tot. nazionale	Media
Abruzzo	0	0	44	272	47	5	25	393	0,5%	56,1
Basilicata	0	0	0	0	0	0	1	1	0,0%	0,1
Calabria	13	75	83	825	1.207	2.154	798	5.155	6,5%	736,4
Campania	3	20	48	478	205	32	170	956	1,2%	136,6
E. - R.	2.178	6.055	6.503	5.912	3.481	2.470	2.550	29.149	36,7%	4.164,1
F. - V. G.	27	22	58	127	318	141	100	793	1,0%	113,3
Lazio	35	10	510	1.502	326	365	136	2.884	3,6%	412,0
Liguria	11	311	567	1.470	1.055	1.057	293	4.764	6,0%	680,6
Lombardia	163	770	2.047	4.581	2.302	2.088	1.560	13.511	17,0%	1.930,1
Marche	50	163	388	452	236	180	156	1.625	2,0%	232,1
Molise	1	0	0	0	111	0	0	112	0,1%	16,0
Piemonte	118	448	785	1.055	781	830	730	4.747	6,0%	678,1
Puglia	41	2	0	4	0	100	246	393	0,5%	56,1
Sardegna	26	133	32	55	135	127	64	572	0,7%	81,7
Sicilia	1	30	36	874	190	610	417	2.158	2,7%	308,3
Toscana	68	544	1.075	2.005	1.583	1.093	919	7.287	9,2%	1.041,0
T. - A. A.	1	1	0	4	1	0	0	7	0,0%	1,0
Umbria	9	119	303	130	16	130	7	714	0,9%	102,0
V. D'A.	0	0	0	0	1	29	7	37	0,0%	5,3
Veneto	247	486	681	947	962	391	372	4.086	5,1%	583,7
Totale Italia	2.992	9.189	13.160	20.693	12.957	11.802	8.551	79.344	100,0%	11.334,9

Fonte: elaborazioni su dati Agenzia delle Entrate.

4.4 L'attività di accertamento dell'Agenzia delle Entrate

Una volta inviata la segnalazione qualificata, il ruolo dei Comuni può dirsi esaurito e la partecipazione all'accertamento dei tributi erariali prosegue attraverso il lavoro degli uffici riceventi, cioè gli uffici delle Direzioni regionali e provinciali dell'Agenzia delle Entrate e quelli della Guardia di Finanza che si prendono in carico le segnalazioni provenienti dal proprio territorio per avviare le procedure di accertamento. Dalle stime fornite dall'Agenzia delle Entrate riguardanti la percentuale di accertamenti effettuati dai suoi uffici rispetto alle segnalazioni inviate risulta che al 78% delle segnalazioni non segue alcun accertamento. Ciò vuol dire che poco più di un quinto delle segnalazioni inviate si perfeziona in un accertamento e quindi in una entrata per i Comuni, che così vedono remunerato il proprio sforzo solo in piccola parte. Le segnalazioni che si concretizzano in un accertamento nel corso dello stesso anno sono in media il 9%, mentre nell'anno successivo sono il 6%, fino a ridursi quasi a zero già dal quarto anno (Tab. 14). Larga parte dell'attività di accertamento si concentra, dunque, nell'anno della segnalazione o nell'anno successivo, mentre diminuisce fino quasi ad annullarsi negli anni successivi.

Tabella 14
PERCENTUALE DI ACCERTAMENTO RISPETTO ALLA SEGNALAZIONE, PER ANNO DI INVIO

Anno invio	Anno accertamento								Assente
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	
2010	11,4%	9,1%	2,7%	1,6%	0,6%	0,1%	0,0%	0,0%	74,5%
2011		8,0%	9,4%	3,9%	1,8%	0,5%	0,1%	0,0%	76,3%
2012			9,3%	6,2%	2,7%	1,1%	0,3%	0,0%	80,5%
2013				8,2%	7,2%	3,8%	1,8%	0,3%	78,6%
2014					8,0%	7,2%	2,7%	0,7%	81,4%
Percentuale di segnalazioni per le quali vi è stato accertamento nello stesso anno delle segnalazione									9,0%
Percentuale di segnalazioni per le quali vi è stato accertamento nell' anno successivo alla segnalazione									7,8%
Percentuale di segnalazioni per le quali vi è stato accertamento il secondo anno successivo alla segnalazione									3,1%
Percentuale di segnalazioni per le quali vi è stato accertamento il terzo anno successivo alla segnalazione									1,4%
Percentuale di segnalazioni per le quali vi è stato accertamento il quarto anno successivo alla segnalazione									0,4%
Percentuale di segnalazioni per le quali non vi sono stati accertamenti									78,2%

Fonte: Agenzia delle Entrate.

Un primo fattore che presumibilmente può incidere su questa bassa attività di accertamento è riconducibile alla sola parziale fondatezza o completezza delle informazioni contenute nelle segnalazioni inviate dai Comuni. Incompletezza che potrebbe richiedere troppo lavoro di indagine aggiuntivo o avere scarsa probabilità di perfezionarsi in un'azione efficace. Inoltre è possibile che gli importi coinvolti siano di tale scarsa entità da non rendere economicamente sostenibile l'attività di accertamento secondo il criterio di proficuità comparata degli uffici dell'Agenzia. Può essere questo il motivo per cui l'attività di accertamento sembra adeguarsi all'andamento delle segnalazioni nel tempo, riducendosi nella seconda parte del periodo (seppure in modo meno sensibile del numero delle segnalazioni, presumibilmente per effetto dell'evoluzione temporale dell'attività delle strutture).

Anche in questo ambito le differenze tra Regioni sono molto ampie: in alcune Regioni, infatti, (Basilicata, Molise, Puglia, Trentino Alto Adige, Valle d'Aosta) gli accertamenti effettuati dal 2009 al 2015 sono meno di 4 (Tab. 15). Si tratta in generale di Regioni con una bassa attività di segnalazione, ma comunque presente (in Molise sono state inviate 112 segnalazioni e in Puglia 393). L'attività di accertamento è, dunque, pressoché nulla in molte Regioni, ma solo in parte questo è riconducibile anche ad un basso livello di segnalazione da parte dei Comuni.

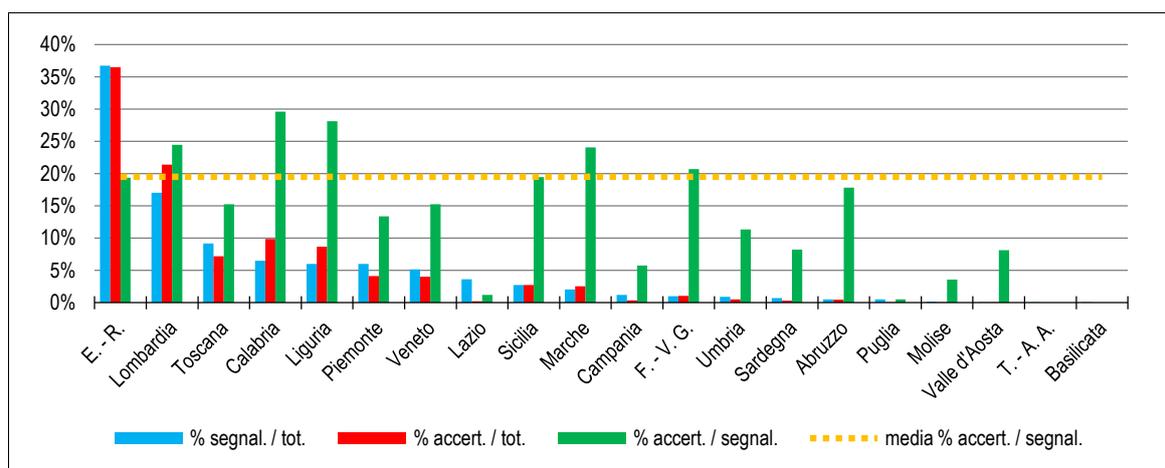
Tabella 15
SEGNALAZIONI ED ACCERTAMENTI PER REGIONE

Regione	Numero segnalazioni	Numero accertamenti	% accertamenti sul totale	% accertamenti / segnalazione
Abruzzo	393	70	0,5%	17,8%
Basilicata	1	0	0,0%	0,0%
Calabria	5.155	1.527	9,9%	29,6%
Campania	956	55	0,4%	5,8%
Emilia - Romagna	29.149	5.641	36,5%	19,4%
Friuli - Venezia Giulia	793	164	1,1%	20,7%
Lazio	2.884	34	0,2%	1,2%
Liguria	4.764	1.340	8,7%	28,1%
Lombardia	13.511	3.305	21,4%	24,5%
Marche	1.625	391	2,5%	24,1%
Molise	112	4	0,0%	3,6%
Piemonte	4.747	634	4,1%	13,4%
Puglia	393	2	0,0%	0,5%
Sardegna	572	47	0,3%	8,2%
Sicilia	2.158	420	2,7%	19,5%
Toscana	7.287	1.111	7,2%	15,2%
Trentino - Alto Adige	7	0	0,0%	0,0%
Umbria	714	81	0,5%	11,3%
Valle d'Aosta	37	3	0,0%	8,1%
Veneto	4.086	624	4,0%	15,3%
Italia	79.344	15.453	100,0%	19,5%

Fonte: elaborazioni su dati Agenzia delle Entrate.

Sul totale di 15.453 accertamenti realizzati nell'intero periodo considerato, il 36% e il 21% sono stati effettuati su segnalazioni rispettivamente di Emilia-Romagna e Lombardia, dove una segnalazione su 5 e una su 4 si concretizza in un accertamento (Tab. 15). Insieme ad esse, anche Toscana, Calabria e Liguria hanno sia molti accertamenti che segnalazioni, con percentuali di accertamenti su segnalazioni superiori al 15% (in Calabria addirittura il 29,6%) (Graf. 16). Particolarmente negativi, invece, sono i risultati in Lazio, Campania, Puglia e Molise: oltre ad aver inviato poche segnalazioni, in queste Regioni è stato effettuato anche un numero ridotto di accertamenti (rispettivamente 34, 55, 2 e 4) e perciò presentano percentuali di accertamenti su segnalazioni inferiori al 6%. In Trentino e Basilicata non è stato effettuato alcun accertamento.

Grafico 16
PERCENTUALE DI SEGNALAZIONI SUL TOTALE, DI ACCERTAMENTI SUL TOTALE E DI ACCERTAMENTI SULLE SEGNALAZIONI
Ordinamento per segnalazioni inviate



Fonte: elaborazioni su dati Agenzia delle Entrate.

Analizzando, infine, quanti dei Comuni che hanno inviato segnalazioni abbiano visto concretizzarsi i propri sforzi in accertamenti da parte dell’Agenzia delle Entrate o della Guardia di Finanza e a quanti, al contrario, non sia seguito alcun accertamento nonostante abbiano inviato delle segnalazioni, emerge che solo il 60% dei Comuni (592 su 980) ha visto concretizzarsi i propri sforzi in qualche accertamento. Le restanti 388 amministrazioni (di cui il 77% ha meno di 15.000 abitanti) non hanno visto dare alcun seguito alla loro attività.

4.5 Le cifre della riscossione e la maggior imposta accertata

Il risultato della collaborazione tra Comuni e Agenzia delle Entrate si concretizza, in fondo, nell’importo riscosso a seguito dell’attività di contrasto all’evasione, ossia nell’ammontare di entrate aggiuntive che arrivano nelle casse dello Stato (in termini di maggiori imposte, sanzioni e interessi) e, di conseguenza, nelle casse degli enti. A causa del basso numero di accertamenti effettuati, i Comuni che hanno effettivamente incassato qualcosa sono solo 508 Comuni sui 980 che hanno inviato segnalazioni (il 51%).

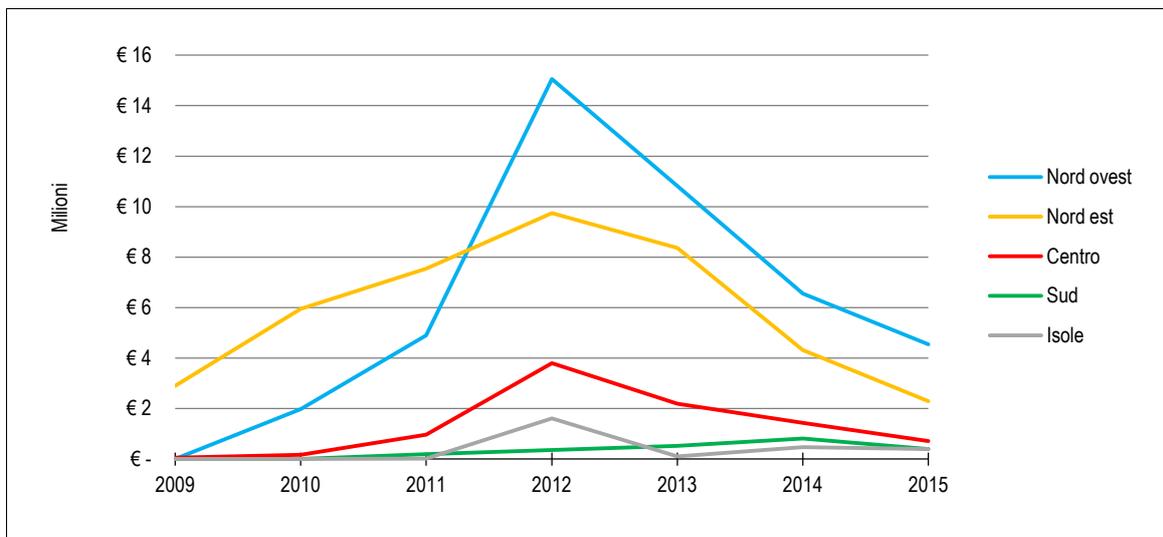
Dei quasi 100 milioni raccolti nell’intero periodo (di cui solo una parte è destinata alle casse dei Comuni, pari al 30% nei primi anni, poi il 33% dal 2010 ed infine il 100 per cento dei tributi erariali dall’estate 2011) un terzo è stato generato dai Comuni lombardi e un terzo da quelli emiliani, effetto dell’efficacia delle politiche messe in atto e della partecipazione degli enti di queste regioni (i Comuni di Lombardia ed Emilia hanno inviato, rispettivamente, il 17 ed il 36 per cento delle segnalazioni totali ed hanno avuto il 21 ed il 36 per cento degli accertamenti totali) (Tab. 17). Seguono Liguria, Piemonte e Toscana con circa 6 milioni di euro ciascuna Regione e Veneto con 3,8 milioni di euro totali. I Comuni delle altre Regioni raccolgono poco o nulla. Il 2012 è l’anno in cui si è registrato il più alto importo riscosso, pari a 30 milioni di euro, ma in molte Regioni (soprattutto in quelle meridionali) il picco di riscossione si è avuto nel 2013 e 2014 (Graf. 18).

Tabella 17
RISCOSSO PER REGIONE
Dati in migliaia di euro

Regione	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Totale regionale	% riscosso sul totale
Abruzzo	-	-	185,83	245,14	149,36	78,07	-	658,41	0,7%
Basilicata	-	-	-	-	-	-	-	-	0,0%
Calabria	0,26	4,25	4,45	38,06	208,32	692,73	393,32	1.341,39	1,4%
Campania	-	-	-	78,49	165,63	44,35	4,79	293,26	0,3%
E. - R.	2.901,73	5.916,12	7.249,39	8.986,45	6.702,17	2.820,05	1.676,33	36.252,23	36,6%
F. - V. G.	-	-	1,29	39,50	197,89	678,64	87,97	1.005,28	1,0%
Lazio	-	-	-	389,76	24,30	552,05	86,49	1.052,61	1,1%
Liguria	-	536,63	1.019,75	1.935,51	756,15	1.919,61	370,00	6.537,63	6,6%
Lombardia	0,12	1.139,67	2.928,93	10.755,62	8.296,79	4.187,31	3.597,68	30.906,12	31,2%
Marche	0,85	77,72	423,25	785,17	402,18	175,95	192,34	2.057,45	2,1%
Molise	-	-	-	-	2,01	-	1,64	3,65	0,0%
Piemonte	3,15	300,99	952,54	2.362,78	1.768,21	444,81	574,14	6.406,61	6,5%
Puglia	-	-	-	-	-	-	-	-	0,0%
Sardegna	2,09	-	17,27	1.605,49	87,91	27,69	78,74	1.819,20	1,8%
Sicilia	-	5,55	-	2,13	18,25	441,58	310,36	777,86	0,8%
Toscana	35,51	88,54	367,26	2.417,24	1.695,38	685,55	427,17	5.716,65	5,8%
T. - A. A.	-	-	-	-	-	-	-	-	0,0%
Umbria	17,70	0,24	174,04	200,20	64,12	13,79	-	470,09	0,5%
V. D'A.	-	-	-	-	-	-	-	-	0,0%
Veneto	2,27	29,90	294,22	718,34	1.469,48	816,22	524,46	3.854,89	3,9%
Totale Italia	2.963,68	8.099,60	13.618,22	30.559,87	22.008,16	13.578,40	8.325,42	99.153,33	100,0%

Fonte: elaborazioni su dati Agenzia delle Entrate.

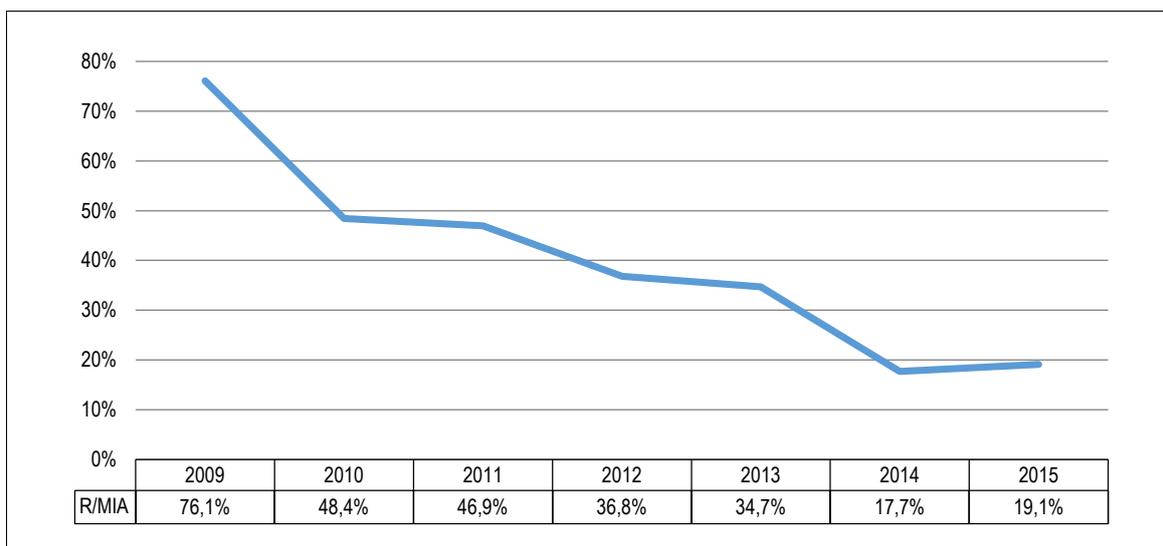
Grafico 18
RISCOSSO PER MACROAREA E PER ANNO IN VALORI ASSOLUTI



Fonte: elaborazioni su dati Agenzia delle Entrate.

Tuttavia, come anticipato in precedenza, l'analisi del riscosso rappresenta una visione parziale di questa attività in quanto i tempi tecnici per la riscossione della maggior imposta accertata richiedono numerosi anni. Questo effetto trascinarsi ha ripercussioni in particolare sulle informazioni che si riferiscono agli accertamenti realizzati negli ultimi anni per i quali, alla data della nostra acquisizione dei dati, meno del 20% dell'accertato era stato effettivamente riscosso (Graf. 19). Perciò, se l'analisi del riscosso trova il suo senso nel mostrare quanto effettivamente è stato incassato dai Comuni, l'analisi nella maggior imposta accertata è sicuramente un indicatore più preciso dell'attività nel suo complesso.

Grafico 19
RISCOSSO / MAGGIOR IMPOSTA ACCERTATA



Fonte: elaborazioni su dati Agenzia delle Entrate.

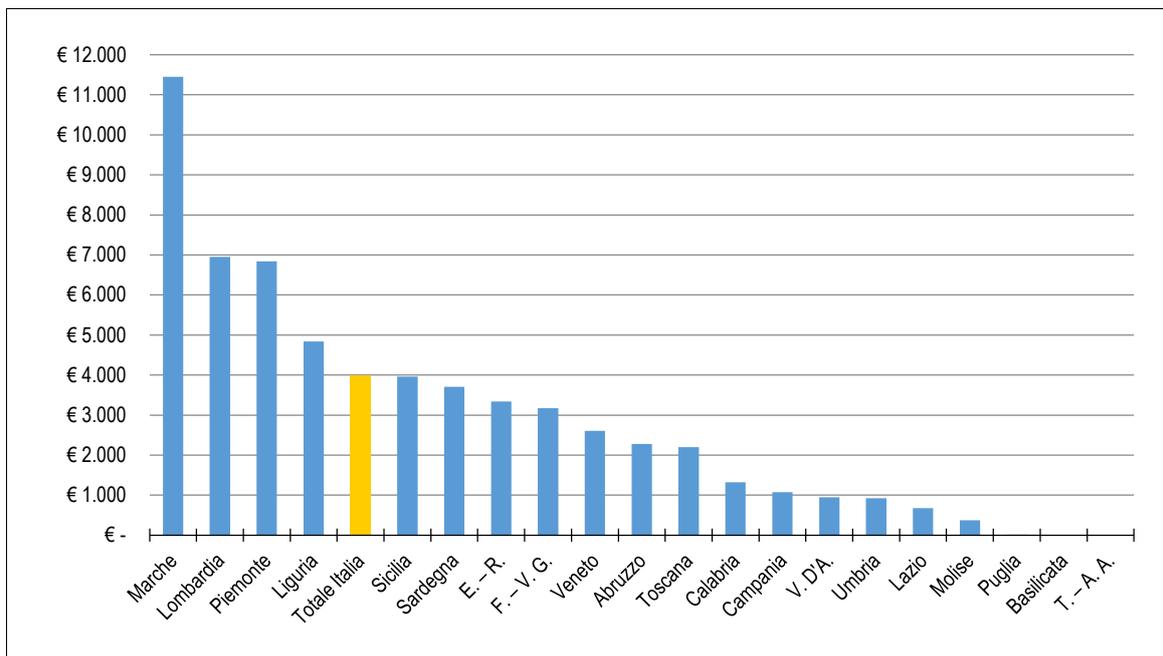
La maggior imposta accertata per segnalazione, come si è detto, può essere utilizzata come valore di “costo-opportunità” per i Comuni in quanto mette in rapporto lo sforzo fatto dall’ente inviando le segnalazioni qualificate con l’effettivo guadagno che ne riceve, tenuto conto anche dell’operato dell’Agenzia delle Entrate che in alcune Regioni ha svolto pochi accertamenti rispetto al numero di segnalazioni inviate (ad esempio nel Lazio) (Tab. 20). Questo dato, perciò mostra a livello regionale la possibile convenienza ad inviare segnalazioni per tutti i Comuni che decidono di farlo, considerando anche gli enti locali che da questa attività non hanno ricevuto alcun guadagno. Dall’analisi sembra emergere che le Regioni dove è più conveniente inviare segnalazioni sono Marche, Lombardia, Piemonte e Liguria (Graf. 21), mentre gli accertamenti che si concentrano su importi più elevati sono quelli provenienti da Lazio, Piemonte, Marche e Sardegna (Graf. 22). Da notare che la maggior imposta accertata sembra risentire della concentrazione della base imponibile che avvantaggia Lombardia, Liguria e Piemonte rispetto ad Emilia e Toscana, Regioni che invece sono caratterizzate da un elevato sforzo dei Comuni ma da scarsi ritorni economici.

Tabella 20
REGIONI. MAGGIOR IMPOSTA ACCERTATA PER SEGNALAZIONE E PER ACCERTAMENTO

Regione	Num. segn.	Num. accert.	MIA	MIA/Segn.	MIA/Acc.
Abruzzo	393	70	€ 896.933,00	€ 2.282,27	€ 12.813,33
Basilicata	1	0	€ -	€ -	€ -
Calabria	5.155	1.527	€ 6.797.475,99	€ 1.318,62	€ 4.451,52
Campania	956	55	€ 1.028.922,00	€ 1.076,28	€ 18.707,67
E. – R.	29.149	5.641	€ 97.224.113,72	€ 3.335,42	€ 17.235,26
F. – V. G.	793	164	€ 2.515.443,00	€ 3.172,06	€ 15.338,07
Lazio	2.884	34	€ 1.956.910,00	€ 678,54	€ 57.556,18
Liguria	4.764	1.340	€ 23.039.567,50	€ 4.836,18	€ 17.193,71
Lombardia	13.511	3.305	€ 93.915.115,70	€ 6.951,01	€ 28.416,07
Marche	1.625	391	€ 18.610.832,46	€ 11.452,82	€ 47.598,04
Molise	112	4	€ 41.872,00	€ 373,86	€ 10.468,00
Piemonte	4.747	634	€ 32.466.417,88	€ 6.839,35	€ 51.208,86
Puglia	393	2	€ 7.022,00	€ 17,87	€ 3.511,00
Sardegna	572	47	€ 2.121.417,89	€ 3.708,77	€ 45.136,55
Sicilia	2.158	420	€ 8.548.216,00	€ 3.961,18	€ 20.352,90
T. – A. A.	7	0	€ -	€ -	€ -
Toscana	7.287	1.111	€ 16.029.686,00	€ 2.199,76	€ 14.428,16
Umbria	714	81	€ 656.646,00	€ 919,67	€ 8.106,74
V. D'A.	37	3	€ 34.949,00	€ 944,57	€ 11.649,67
Veneto	4.086	624	€ 10.657.480,92	€ 2.608,29	€ 17.079,30
Totale Italia	79.344	15.453	€ 316.549.021,06	€ 3.989,58	€ 20.484,63

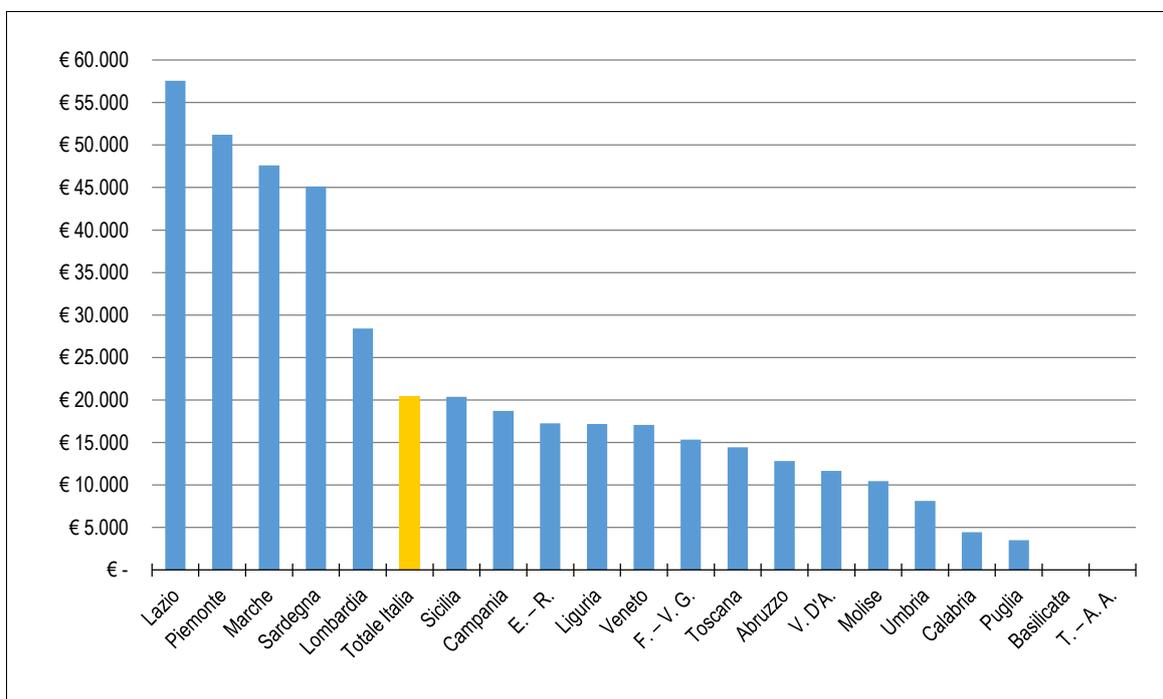
Fonte: elaborazioni su dati Agenzia delle Entrate.

Grafico 21
MAGGIOR IMPOSTA ACCERTATA PER SEGNALAZIONE



Fonte: elaborazioni su dati Agenzia delle Entrate.

Grafico 22
MAGGIOR IMPOSTA ACCERTATA PER ACCERTAMENTO



Fonte: elaborazioni su dati Agenzia delle Entrate.

4.6 L'attività dei Comuni al crescere della classe demografica

Come mostra la tabella 23, la scarsa partecipazione delle amministrazioni locali all'attività di segnalazione è dovuta soprattutto ai Comuni di piccole e piccolissime dimensioni. Infatti dei 1.967 Comuni con meno di 1.000 abitanti, solo 13 hanno inviato segnalazioni qualificate nell'intero periodo (lo 0,7%) e questi appartengono a sole 7 Regioni (nelle restanti, perciò, nessun Comune di queste dimensioni demografiche ha inviato segnalazioni). Inoltre, degli oltre 3.600 enti tra 1.000 e 5.000 abitanti solo 216 hanno partecipato a questa attività (il 5,9%) e di questi 157 appartengono a Lombardia, Emilia-Romagna e Veneto (nelle altre Regioni i Comuni attivi di questa classe di ampiezza non arrivano a 10). 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, nonché le difficoltà delle piccole amministrazioni locali a sostenere questa funzione di segnalazione. Al crescere della dimensione demografica delle amministrazioni locali la partecipazione a questa attività aumenta significativamente: infatti, nei Comuni con popolazione compresa tra 5.000 e 15.000 abitanti il 24,8% ha inviato segnalazioni nel periodo (414 su 1.672) e nei Comuni tra 15.000 e 50.000 il 40,8% (246 su 603). Tuttavia è tra i Comuni di medie e grandi dimensioni che questa attività si è diffusa maggiormente: infatti, delle 132 amministrazioni locali con popolazione compresa tra 50.000 e 250.000 abitanti ben 79 (il 59,8%) ha partecipato almeno una volta all'accertamento dei tributi erariali, mentre tutti i 12 enti locali con più di 250.000 abitanti hanno inviato segnalazioni qualificate nel periodo 2009-2015. 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 scarso impegno dei Comuni di medie dimensioni di Basilicata, Calabria, Campania, Lazio, Puglia).

Tabella 23

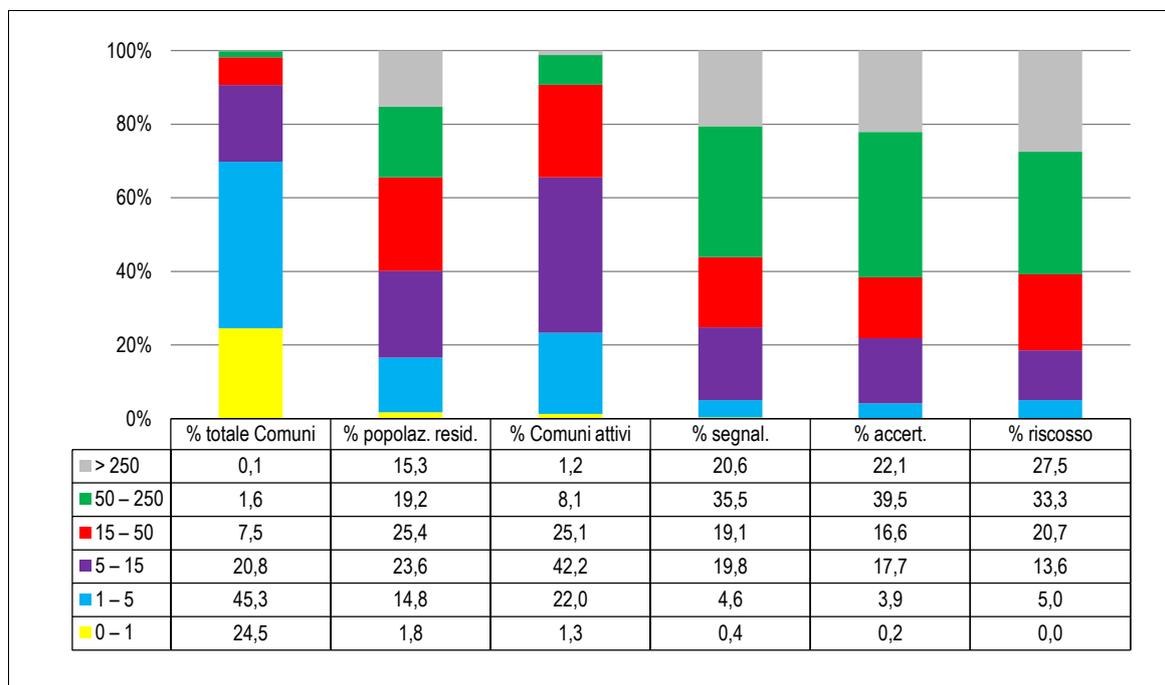
MACROAREE. COMUNI CHE HANNO INVIATO SEGNALAZIONI. TOTALE DEI COMUNI PER CLASSE DEMOGRAFICA (TOT.), COMUNI ATTIVI PER CLASSE (C. A.) E % ATTIVI SUL TOTALE (%)

Macro area	0 - 1.000			1.000 - 5.000			5.000 - 15.000			15.000 - 50.000			50.000 - 250.000			> 250.000		
	Tot.	C. a.	%	Tot.	C. a.	%	Tot.	C. a.	%	Tot.	C. a.	%	Tot.	C. a.	%	Tot.	C. a.	%
Nord	1.267	11	0,9	1.984	180	9,1	914	313	34,2	262	160	61,1	43	37	86,0	6	6	100
Nord ovest	1.072	9	0,8	1.318	122	9,3	484	163	33,7	147	87	59,2	22	20	90,9	3	3	100
Nord est	195	2	1,0	666	58	8,7	430	150	34,9	115	73	63,5	21	17	81,0	3	3	100
Centro	168	1	0,6	441	19	4,3	229	56	24,5	119	47	39,5	28	18	64,3	2	2	100
Mezzogiorno	532	1	0,2	1.209	17	1,4	529	45	8,5	222	39	17,6	61	24	39,3	4	4	100
Sud	376	1	0,3	846	6	0,7	364	26	7,1	158	19	12,0	44	13	29,5	2	2	100
Isole	156	0	0,0	363	11	3,0	165	19	11,5	64	20	31,3	17	11	64,7	2	2	100
Totale Italia	1.967	13	0,7	3.634	216	5,9	1.672	414	24,8	603	246	40,8	132	79	59,8	12	12	100

Fonte: elaborazioni su dati Agenzia delle Entrate.

Per quanto riguarda, invece, le segnalazioni, gli accertamenti ed il riscosso, nei soli 91 Comuni attivi di dimensione superiore ai 50mila abitanti (ossia il 9% dei Comuni attivi), si concentra il 56% delle segnalazioni inviate, il 61% degli accertamenti effettuati ed il 60% del riscosso generato (Tab. 14 e Fig. 12). Da questi risultati emerge che il grosso dell'attività di accertamento dei tributi erariali è da attribuirsi agli enti di medie e grandi dimensioni, mentre i Comuni minori vi partecipano solo in maniera residuale (Graf. 24). Infatti, nei capoluoghi nell'intero periodo gli importi recuperati sono stati pari a oltre 2,7 milioni di euro medi per comune, contro i 540 mila euro della classe inferiore 50mila-250mila.

Grafico 24
 NUMERO E PERCENTUALE DI COMUNI ATTIVI, DI SEGNALAZIONI, DI ACCERTAMENTI E DI RISCOSSO PER CLASSE DEMOGRAFICA.
 2009-15
 Composizione %



Se al crescere delle dimensioni demografiche la partecipazione in valore assoluto cresce, si verifica l'opposto per quanto riguarda il numero di segnalazioni, di accertamenti e di maggior imposta accertata ogni 1.000 abitanti: essi diminuiscono con l'aumentare dell'ampiezza degli enti (Tab. 25).

Tabella 25
 SEGNALAZIONI, ACCERTAMENTI E MAGGIOR IMPOSTA ACCERTATA OGNI 1.000 ABITANTI

Classi (in mgl)	Comuni attivi	Residenti Com. attivi*	Popolaz. media	Segnal. / 1.000 abit.*	Accert. / 1.000 abit.*	MIA (mgl €)	MIA / 1.000 abit.* (€)
0 - 1	13	8.870	682,3	33,1	14,2	178,1	81.676,6
1 - 5	216	667.738	3.091,4	5,5	1,9	11.336,7	37.117,7
5 - 15	414	3.816.058	9.217,5	4,1	1,2	45.835,6	20.968,9
15 - 50	246	6.580.132	26.748,5	2,3	0,5	79.331,1	17.305,5
50 - 250	79	7.542.463	95.474,2	3,7	0,9	91.208,2	13.416,2
> 250	12	9.266.891	772.240,9	1,8	0,4	88.659,4	11.120,6
Totale	980	27.882.152	28.451,2	2,8	0,7	316.549,0	14.488,4

* Il numero di abitanti è calcolato: per i Comuni attivi e le segnalazioni, sui soli Comuni che hanno inviato segnalazioni; per gli accertamenti, sui soli Comuni che hanno avuto accertamenti; per la MIA, sui soli Comuni per i quali vi è stato l'accertamento di una maggior imposta da versare.
 Fonte: elaborazioni su dati Agenzia delle Entrate.

A proposito della percentuale di accertamenti per segnalazione, essa aumenta all'aumentare della classe demografica: se per i piccolissimi Comuni solo una segnalazione su 10 diventa accertamento (segno ulteriore della poca convenienza per questi enti nell'inviare segnalazioni), per la fascia intermedia si arriva ad una su 6 e per i Comuni sopra i 50mila abitanti addirittura al

doppio, cioè una segnalazione ogni 5 (Tab. 26). Inoltre, vale la pena considerare che nelle Regioni del sud il numero di accertamenti nei Comuni con più di 250 mila abitanti sono stati nulli (a fronte di 236 segnalazioni inviate), mentre è in questa classe che si concentra l'attività di accertamento negli enti del nord. Sempre in riferimento a questa classe demografica, risalta anche il dato negativo del centro, dove a 3.349 segnalazioni inviate corrispondono solo 177 accertamenti, ossia appena il 5,3% (ciò è dovuto in particolare ai pochissimi accertamenti effettuati a Roma).

Tabella 26
PERCENTUALE SEGNALAZIONI CON ACCERTAMENTO PER CLASSE DIMENSIONALE E AREA GEOGRAFICA

	0 - 1	1 - 5	5 - 15	15 - 50	50 - 250	> 250	Tot.
Nord	18,0%	16,3%	20,1%	19,4%	19,1%	25,3%	20,5%
Nord ovest	6,7%	20,7%	20,0%	17,6%	21,3%	27,5%	22,9%
Nord est	22,0%	14,4%	20,1%	20,3%	18,3%	18,4%	18,9%
Centro	0,0%	18,7%	12,5%	7,3%	22,3%	5,3%	12,9%
Mezzogiorno	0,0%	19,5%	10,7%	17,0%	32,3%	19,7%	21,8%
Sud	0,0%	9,8%	15,4%	12,9%	32,4%	0,0%	23,7%
Isole	0,0%	24,4%	3,6%	26,5%	31,5%	28,2%	17,1%
Italia	10,5%	16,6%	17,4%	16,9%	21,7%	20,9%	19,5%

Fonte: elaborazioni su dati Agenzia delle Entrate.

4.7 *L'analisi della partecipazione per anni di attività dei Comuni*

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 inviato segnalazioni qualificate per ognuno dei 7 anni è limitato a 24 Comuni (il 2,4% del totale degli enti attivi), mentre è prevalente il numero di quanti hanno partecipato un solo anno per poi non ripetere l'attività nel tempo (432 dei 980 Comuni che hanno partecipato almeno una volta). Il 77% degli enti ha partecipato per un numero di anni inferiore o uguale a tre; il restante 23% è stato attivo per più di 4 anni e, fatto salvo qualche grande ente sparso per l'Italia, questi Comuni si concentrano soprattutto in Emilia e Toscana (Fig. 27 e Graf. 28).

Figura 27
COMUNI PER ANNI DI ATTIVITÀ: IN BLU GLI ENTI ATTIVI PER 3 ANNI O MENO, IN ROSSO QUELLI ATTIVI PER PIÙ DI 4

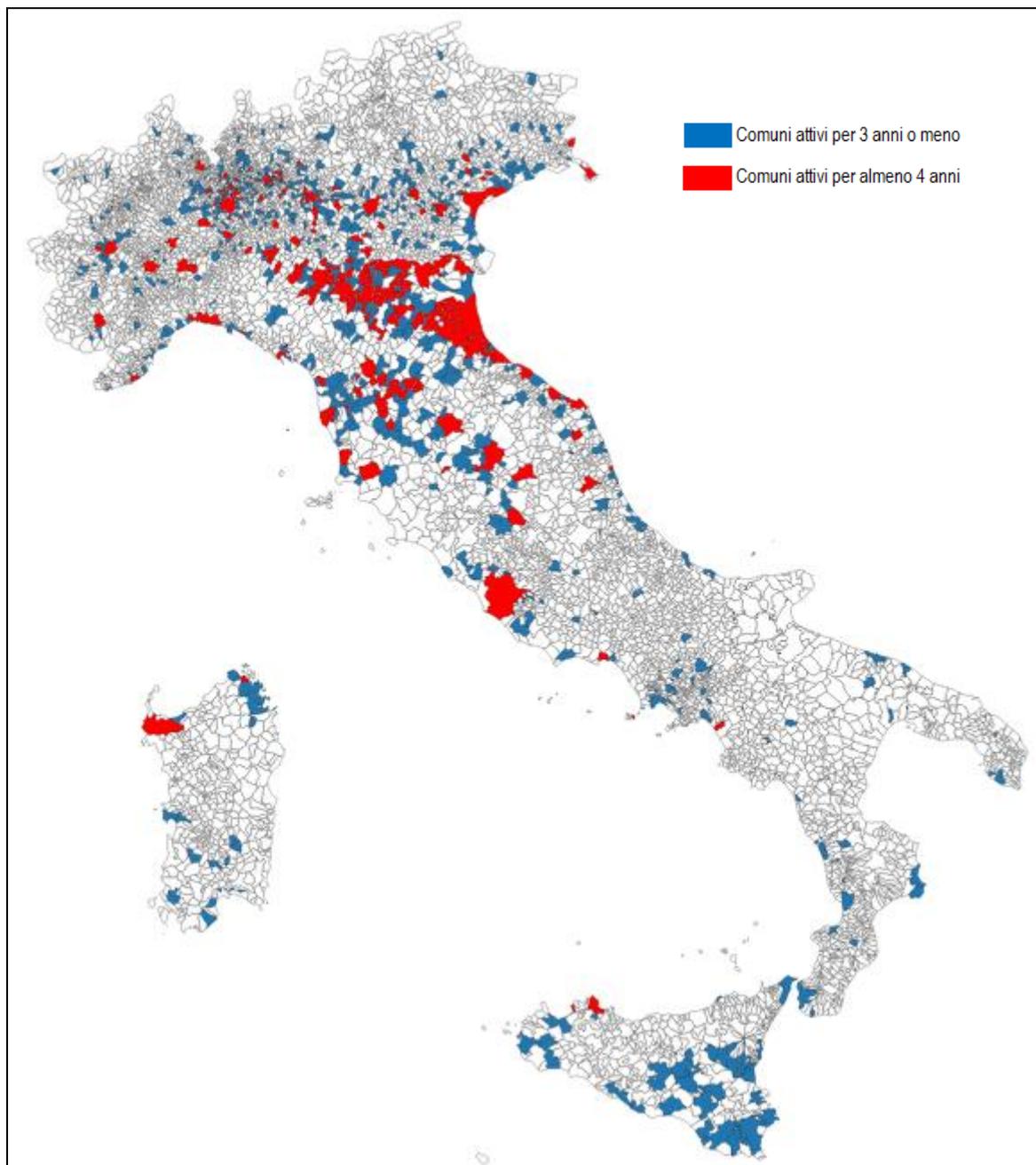
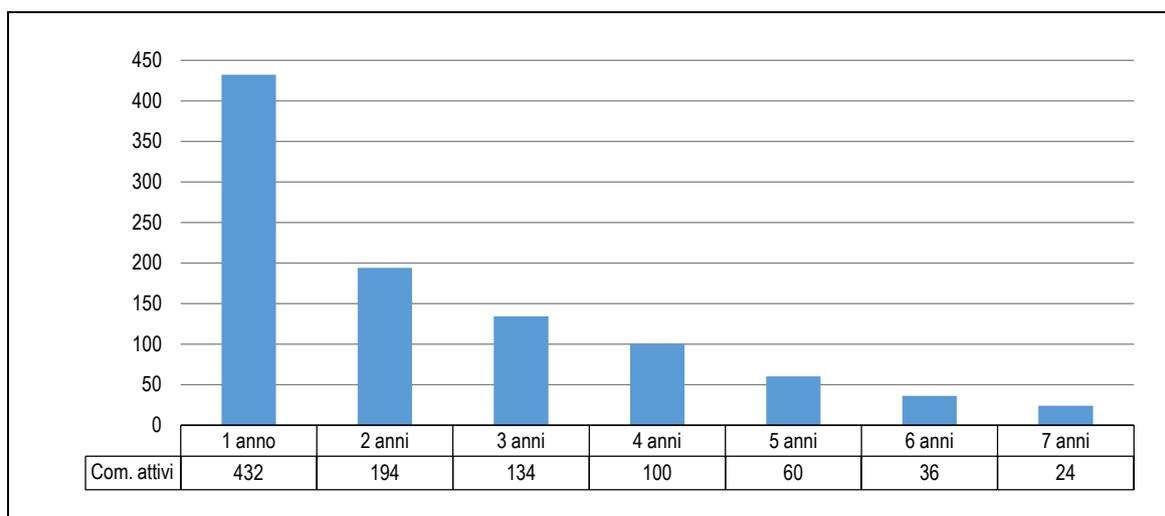


Grafico 28
NUMERO DEI COMUNI ATTIVI PER ANNI DI ATTIVITÀ



Dall'analisi emerge che sono i Comuni minori ad esser stati meno attivi dal punto di vista della continuità di azione, mentre quelli più grandi hanno partecipato con maggiore frequenza nel tempo. Infatti, se tra i Comuni che hanno inviato segnalazioni per un numero di anni inferiore a tre il 73,6% ha meno di 15.000 abitanti e solo il 26,4% ne ha di più, tra i Comuni che hanno partecipato almeno quattro anni tali valori si ribaltano: il 78,3% ha più di 15.000 abitanti e solo il 21,7% ne ha meno (Tab. 29).

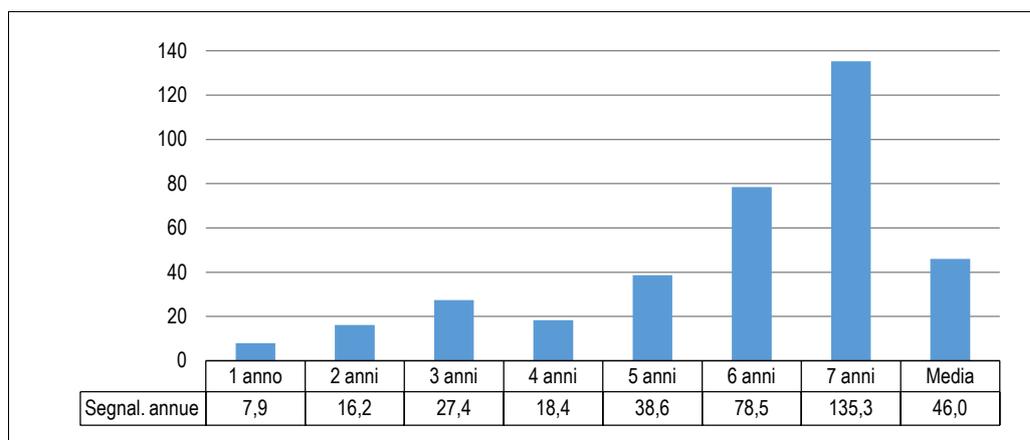
Tabella 29
COMUNI ATTIVI PER NUMERO DI ANNI DI ATTIVITÀ

Classe demografica in migliaia di abitanti	Totale Comuni						Attivi 1 anno	Attivi 2 anni	Attivi 3 anni	Attivi 4 anni	Attivi 5 anni	Attivi 6 anni	Attivi 7 anni
	Com. attivi	Tot. Com. Italia	Attivi / Italia	Totale residenti (A)	Residenti Com. attivi (B)	% B/A							
0 - 1	13	1.967	0,7%	1.068.968	8.870	0,8%	11	2	0	0	0	0	0
1 - 5	216	3.634	5,9%	8.988.374	667.738	7,4%	135	46	20	9	5	1	0
5 - 15	414	1.672	24,8%	14.305.553	3.816.058	26,7%	184	83	66	42	27	11	1
15 - 50	246	603	40,8%	15.424.819	6.580.132	42,7%	85	49	38	40	18	11	5
50 - 250	79	132	59,8%	11.649.233	7.542.463	64,7%	17	11	10	9	9	9	14
> 250	12	12	100,0%	9.266.891	9.266.891	100,0%	0	3	0	0	1	4	4
Totale	980	8.020	12,2%	60.703.838	27.882.152	45,9%	432	194	134	100	60	36	24

Fonte: elaborazioni su dati Agenzia delle Entrate.

Sempre riguardo all'analisi per anni di attività emerge un dato particolarmente significativo per comprendere l'evoluzione dell'istituto della partecipazione incentivata degli enti locali: al crescere del numero di anni in cui i Comuni hanno preso parte a questa attività aumenta il numero di segnalazioni che ciascuna amministrazione locale ha inviato ogni anno. Si passa da una media di 7,9 segnalazioni per ente inviate dai Comuni che hanno partecipato una sola volta a questa attività, alle 135,3 segnalazioni all'anno mandate dalle amministrazioni che sono sempre state attive nell'intero periodo (Graf. 30). Questo può dipendere dalle dimensioni e capacità degli enti, dalla base imponibile, ma presumibilmente anche dall'esperienza acquisita nello svolgere per un numero maggiore di anni l'attività di contrasto.

Grafico 30
SEGNALAZIONI ANNUE PER COMUNE E PER ANNI DI ATTIVITÀ

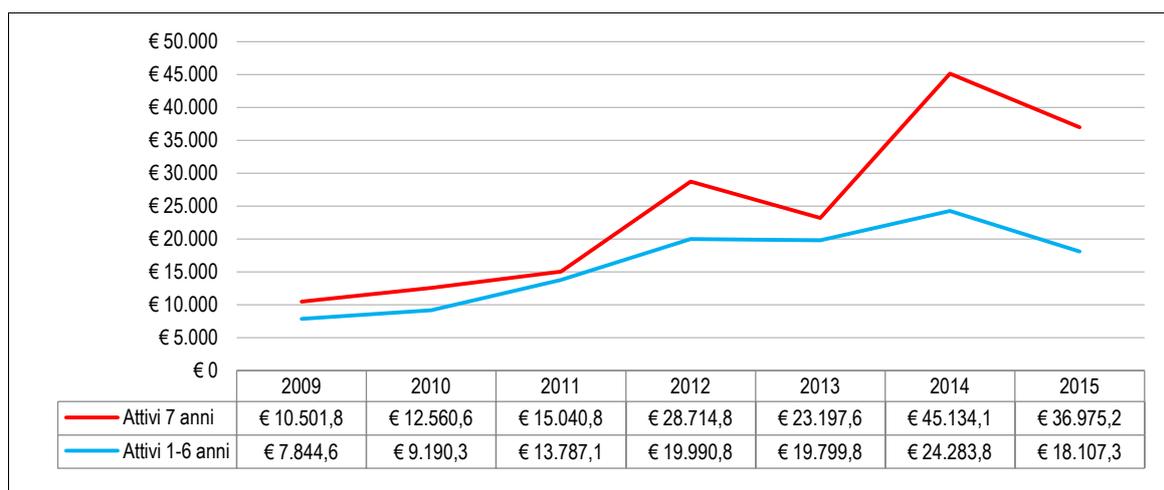


Fonte: elaborazioni su dati Agenzia delle Entrate.

A sostegno dell'ipotesi di miglioramento nel lungo periodo vi sono anche i dati riguardanti le analisi della maggior imposta accertata. Infatti, per i Comuni che hanno sempre partecipato a questa attività essa cresce di più rispetto al resto d'Italia, passando dai circa 10.500€ per accertamento nel 2009 ai 36.900€ del 2015 (Graf. 31).

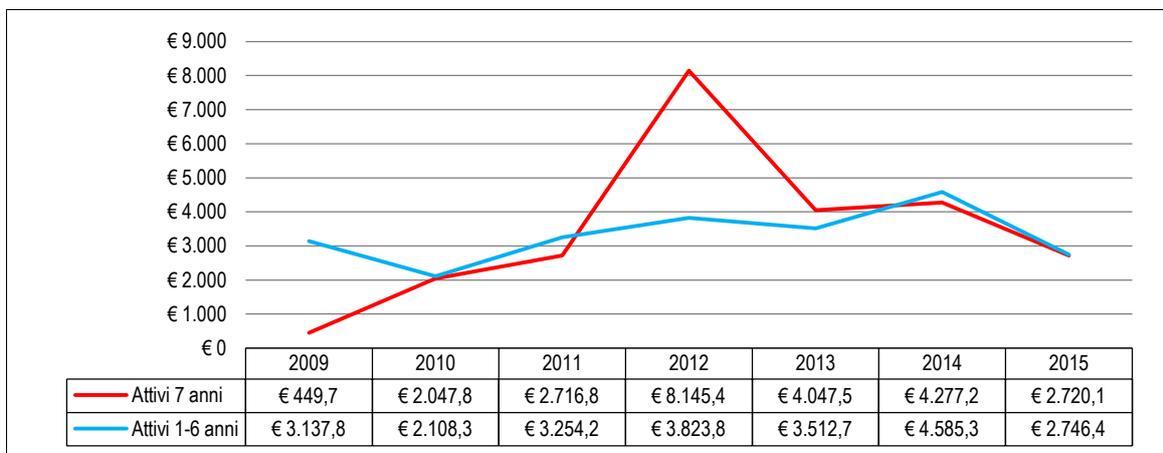
Poiché, come sopra evidenziato, i Comuni che hanno partecipato sette anni sono quasi tutti di medie e grandi dimensioni, abbiamo standardizzato la maggior imposta accertata in base alla popolazione residente negli enti. I risultati mostrano che in valore assoluto l'accertato ogni 1.000 abitanti ha cifre simili per i due gruppi (anche se nei Comuni attivi 7 anni il valore minimo è di 450€ ed il massimo di 8.100€, contro un minimo di 2.100€ ed un massimo di 4.500€ per il resto di Italia), ma se si guarda l'andamento di ciascun gruppo separatamente si nota la crescita per gli enti sempre attivi a fronte, invece, di una situazione sostanzialmente stabile per il resto di Italia (Graf. 33).

Grafico 31
MAGGIOR IMPOSTA ACCERTATA PER ACCERTAMENTO
Valori assoluti



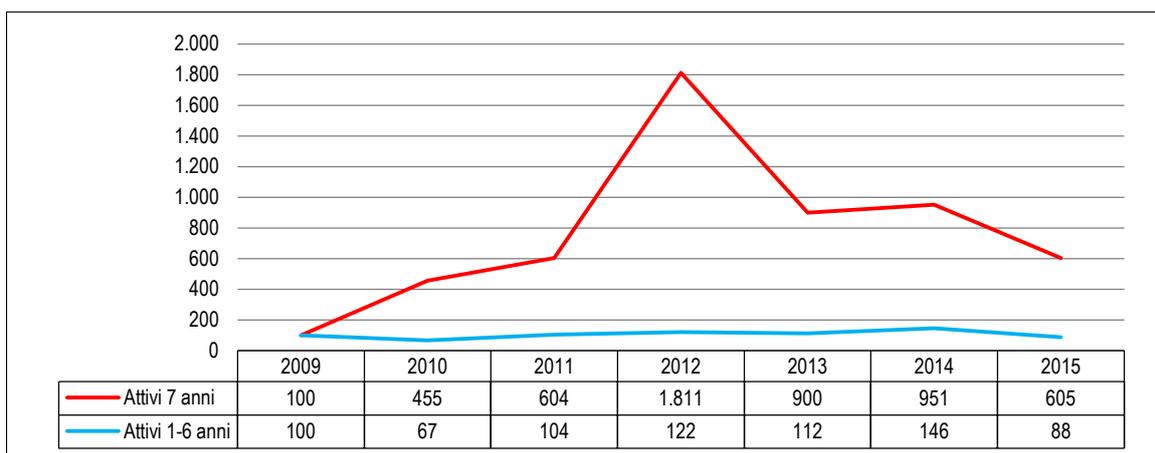
Fonte: elaborazioni su dati Agenzia delle Entrate.

Grafico 32
MAGGIOR IMPOSTA ACCERTATA OGNI 1.000 ABITANTI
Valori assoluti



Fonte: elaborazioni su dati Agenzia delle Entrate.

Grafico 33
MAGGIOR IMPOSTA ACCERTATA OGNI 1.000 ABITANTI
Numeri indice: 2009=100



Fonte: elaborazioni su dati Agenzia delle Entrate.

4.8 La crescita della partecipazione nel Mezzogiorno negli ultimi anni

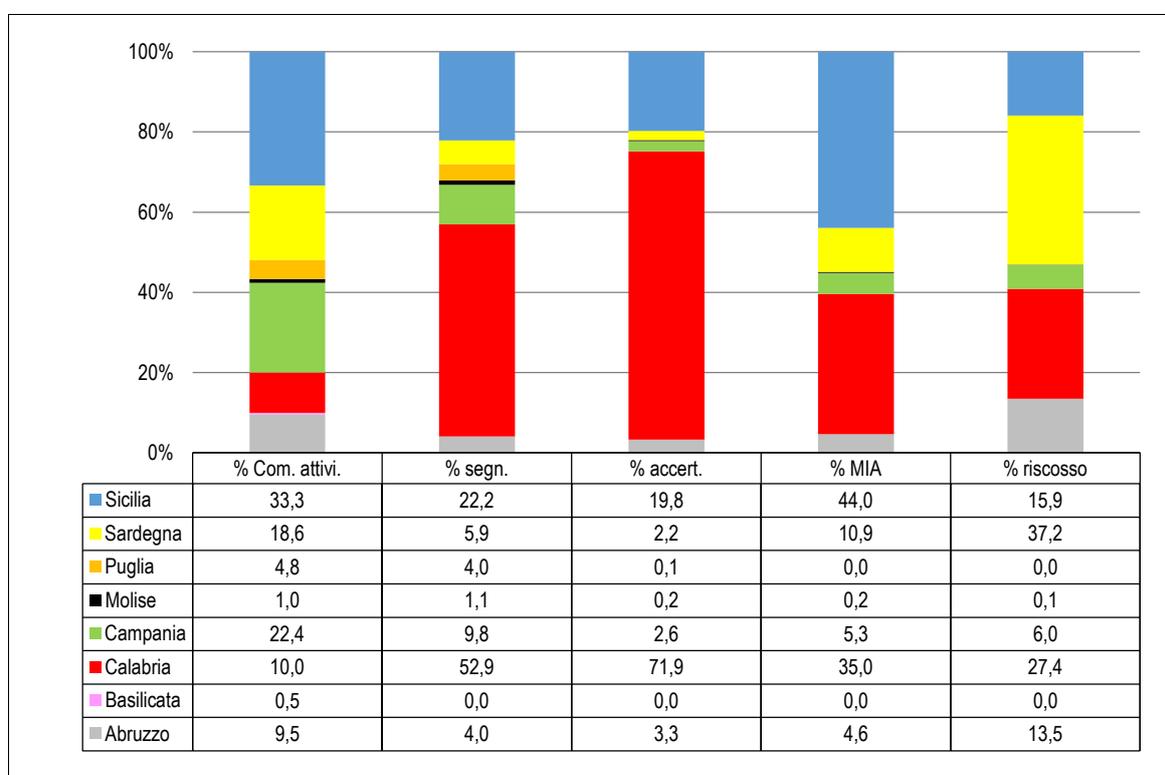
Per quanto riguarda i Comuni del Mezzogiorno, la partecipazione all'attività di segnalazione assume un andamento diversificato rispetto al resto della penisola in quanto in quasi tutte le Regioni meridionali il picco di attività si registra nell'ultimo triennio e non nel 2012. Nonostante i numerosi enti locali in dissesto economico che avrebbero bisogno di ulteriori risorse economiche³⁰, i Comuni del meridione hanno inizialmente aderito pochissimo a questa attività e la partecipazione in queste zone ha cominciato a diffondersi solo a seguito di

³⁰ Si veda TROVATI 2018.

determinate iniziative di ANCI e IFEL promosse tra gli enti di queste Regioni allo scopo di promuovere tale strumento³¹.

Innanzitutto è opportuno osservare che le Regioni meridionali che più hanno contribuito a questa attività sono la Calabria e la Sicilia, dove rispettivamente sono state inviate il 53% ed il 22% delle segnalazioni del Mezzogiorno, sono stati effettuati il 72% ed il 20% degli accertamenti ed è stato accertato il 35% ed il 44% della maggior imposta totale. Per quanto riguarda il riscosso effettivo, il 37% deriva dalla Sardegna (grazie ad un solo Comune dove è stato incassato oltre 1,6 milioni di euro) ed il 27% dalla Calabria. Particolarmente scarsa è stata l'attività svolta in Basilicata, Molise e Puglia sia per quanto riguarda il numero di Comuni attivi, di segnalazioni ma soprattutto di accertamenti (in totale sono stati effettuati rispettivamente 0, 4 e 2 accertamenti nell'intero periodo), tanto che la maggior imposta accertata ed il riscosso in queste Regioni è stato praticamente nullo.

Grafico 34
PARTECIPAZIONE DELLE REGIONI DEL MEZZOGIORNO
Composizione %



I grafici da 35 a 38 mostrano l'andamento dell'attività dal 2009 al 2015 come percentuale di Comuni attivi, segnalazioni inviate, accertamenti effettuati e maggior imposta accertata di ciascun anno sul totale per il Mezzogiorno ed il resto d'Italia. Le figure mostrano chiaramente

³¹ Si tratta del progetto "Semplifisco" che è stato rivolto prevalentemente ai Comuni delle Regioni Obiettivo Convergenza (quindi Calabria, Campania, Puglia e Sicilia) e, conclusosi nel 2016 ha registrato 3.880 adesioni alle varie iniziative (seminari, corsi, ecc...), coinvolgendo 1.817 partecipanti, tecnici ed amministrativi di 917 Comuni. Per un approfondimento sul tema si veda il sito del Progetto "Semplifisco" al seguente link <http://www.semplifisco.anci.it/index2.php?il-progetto&page=2>, [Data di accesso: 15 gennaio 2018].

che, se nel resto d'Italia al picco di attività nel 2012 segue una riduzione nel triennio successivo per tutte le variabili considerate, nel Mezzogiorno l'attività è quasi inesistente dal 2009 al 2011, per far poi registrare una crescita imponente nel 2012 e raggiungere il massimo nel 2014, con segni di tenuta anche nel 2015.

Come si evince anche dalla tabella 39, perciò, la partecipazione nel Mezzogiorno si è concentrata in particolare nell'ultimo triennio. Nel solo periodo 2013-2015, infatti, in queste Regioni: è stato attivo il 55% del totale dei Comuni meridionali che hanno preso parte a questa attività (contro il 48% del resto d'Italia), è stato inviato il 68% di tutte le segnalazioni provenienti dal Mezzogiorno (contro il 38% nazionale), è stato effettuato il 90% del totale degli accertamenti meridionali (il 45% nel resto d'Italia) ed il 76% della maggior imposta accertata nel Mezzogiorno è stata accertata in questi tre anni (contro il 57% per le Regioni centro-settentrionali).

Grafico 35
PARTECIPAZIONE DEI COMUNI ALL'ATTIVITÀ DI ACCERTAMENTO

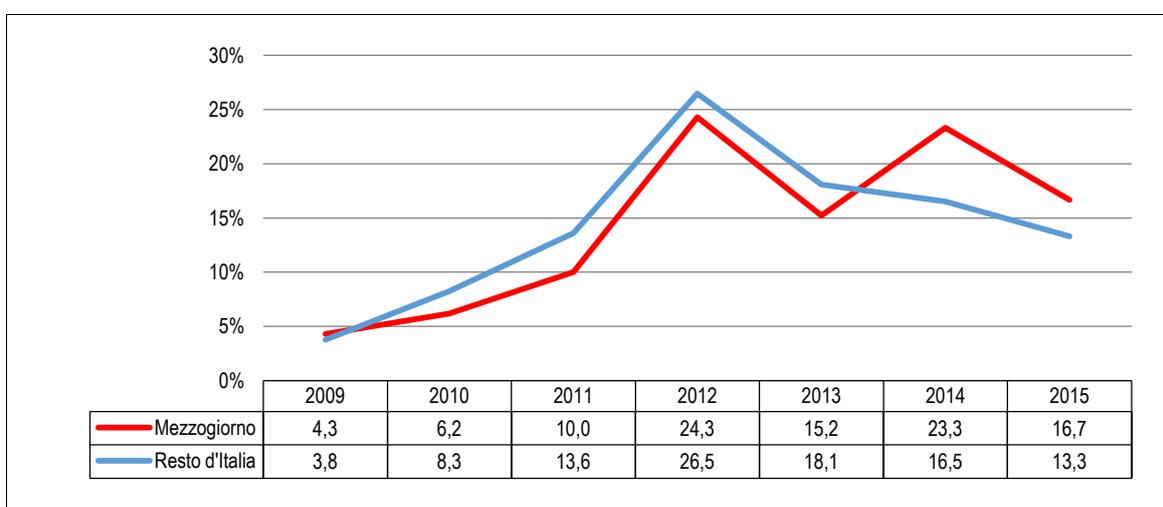


Grafico 36
ANDAMENTO SEGNALAZIONI INVIATE

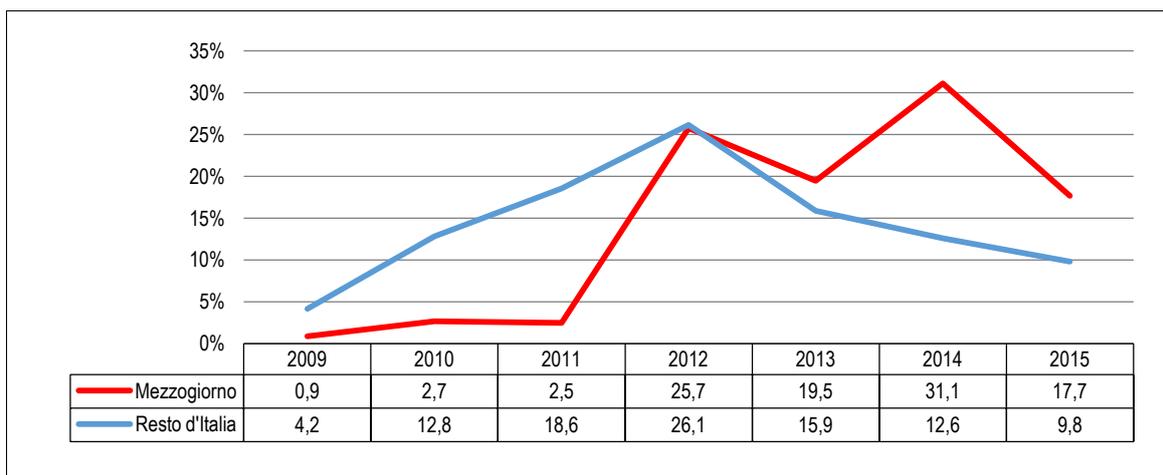


Grafico 37
ANDAMENTO ACCERTAMENTI EFFETTUATI

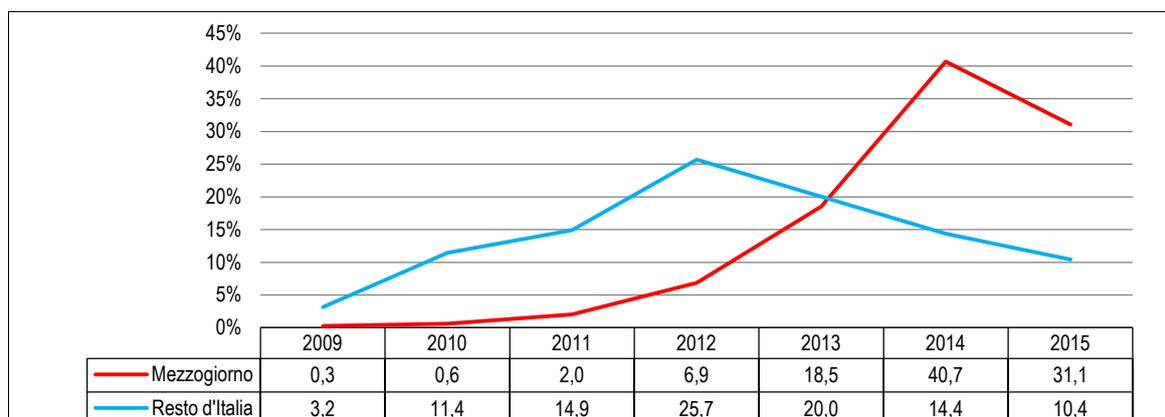


Grafico 38
ANDAMENTO MAGGIOR IMPOSTA ACCERTATA

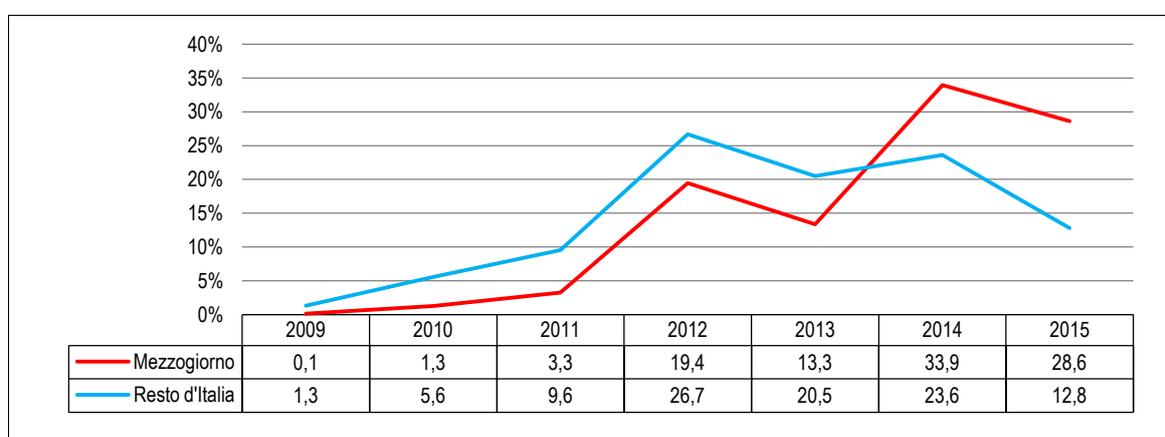


Tabella 39
LA CONCENTRAZIONE DELLA PARTECIPAZIONE NELL'ULTIMO TRIENNIO (2013-2015) SUL TOTALE DI CIASCUNA REGIONE

Regioni	% Com. attivi 2013-2015 sul tot.	% segnal. 2013-2015 sul tot.	% accert. 2013-2015 sul tot.	% MIA 2013-2015 sul tot.
Abruzzo	60,0	19,6	37,1	61,1
Calabria	61,9	80,7	92,7	62,1
Campania	36,2	42,6	65,5	73,6
Sardegna	30,8	57,0	63,8	45,1
Sicilia	78,6	56,4	96,2	96,3
Mezzogiorno	55,2	68,2	90,2	75,9
Resto di Italia	47,9	38,3	44,8	56,9

4.9 Analisi statistiche

Le analisi statistiche effettuate sulla banca dati a disposizione sembrano confermare le ipotesi fino ad ora avanzate.

La tabella 40 mostra i risultati di una regressione logistica dove la variabile dipendente è uguale ad 1 se il Comune ha partecipato almeno una volta all'attività di accertamento e uguale a 0 se al contrario non lo ha mai fatto. L'analisi è stata effettuata considerando prima tutti i Co-

muni italiani e poi solo quelli con almeno 15.000 abitanti, nei quali la partecipazione è stata molto più diffusa. Da entrambe le analisi risulta che la partecipazione a questa attività è influenzata positivamente dalle variabili relative alla popolazione residente e all'area geografica: gli enti di maggiori dimensioni partecipano di più e lo stesso vale per i Comuni del nord rispetto a quelli del sud. Anche le variabili legate al personale laureato sul totale del personale e al grado di autonomia finanziaria (inteso come entrate tributarie ed extra-tributarie su entrate totali) risultano significative e positive, il che mostra ancora una volta come siano i Comuni più grandi e con un apparato amministrativo più strutturato a prender parte a questa attività. Al contrario, la maggior distanza dell'ente dal capoluogo più vicino ed un elevato avanzo di amministrazione inducono i Comuni a non partecipare all'attività di segnalazione. Considerando tutti i Comuni, inoltre, risultano importanti ai fini della partecipazione anche le variabili connesse al reddito medio, al numero di addetti nelle imprese ogni 1.000 abitanti (che dà un'idea dell'estensione del settore industriale), al tasso di disoccupazione provinciale ed al personale dirigente sul totale del personale. Da notare che, a parità di tutte le altre dimensioni, i Comuni dell'Italia centrale ed insulare tendono a partecipare maggiormente all'attività di segnalazione. Se però si restringe l'analisi ai soli enti con più di 15.000 abitanti, emerge in modo abbastanza netto che i Comuni settentrionali partecipano di più, così come gli enti con un importante settore turistico (misurato in termini di posti letto in strutture ricettive ogni 1.000 abitanti).

Tabella 40
PARTECIPAZIONE O MENO ALL'ATTIVITÀ DI SEGNALAZIONE

	Tutti i Comuni	Solo Com. > 15.000 abit.
Com. > 50.000 abit.	1.543*** (0.218)	1.129*** (0.257)
Nord	0 (.)	0 (.)
Centro	0.273* (0.121)	-0.734** (0.243)
Sud	-0.434* (0.181)	-1.675*** (0.349)
Isole	1.530*** (0.211)	0.0750 (0.435)
Addetti nelle imprese ogni 1000 abit.	0.000727*** (0.000198)	-0.000230 (0.000658)
Reddito medio mgl di euro (media 2012-2016)	0.155*** (0.0162)	0.0666 (0.0418)
Distanza dal capoluogo più vicino	-0.0203*** (0.00416)	-0.0205* (0.00916)
Posti letto ogni 1.000 abit.	-0.0000485 (0.0000938)	0.00182** (0.000701)
Tasso di disoccupazione provinciale (media 2009-2015)	0.0233* (0.0110)	-0.0147 (0.0230)
Personale laureato / personale	2.527*** (0.352)	3.178* (1.614)
Grado di autonomia finanziaria	4.812** (0.432)	2.128* (0.998)
Personale dirigente / personale	44.43*** (4.370)	2.855 (7.857)
Avanzo di amministrazione / entrate correnti	-1.420*** (0.236)	-1.152* (0.488)
Costante	-7.718*** (0.411)	-2.266* (1.120)
Osservazioni	7891	746

* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$

Fonte: elaborazione personale

La tabella 41, invece, mostra le analisi di regressione svolte sulle variabili legate alla qualità della partecipazione all'attività di segnalazione. Come accennato nei paragrafi precedenti, non vi è un modo diretto per misurare la qualità ma essa può essere stimata attraverso l'utilizzo di tre differenti variabili. Innanzitutto vi è la maggior imposta accertata per segnalazione, ossia ciò che abbiamo chiamato il "costo-opportunità" per i Comuni. Esso misura il guadagno medio che l'ente trae da ciascuna segnalazione inviata, tenendo conto sia di quelle che si perfezionano in un accertamento sia di quelle che non portano ad alcun risultato. Un incremento di questa variabile all'aumentare degli anni di partecipazione all'attività potrebbe quindi rivelare un miglioramento dei Comuni nell'inviare segnalazioni sempre più precise, complete e facili da trasformare in accertamenti. Le altre due variabili che possono essere utilizzate per misurare la qualità dell'attività di segnalazione sono la maggior imposta accertata per singolo accertamento effettuato e la media annua della maggior imposta accertata ogni 1.000 abitanti. Anche se con sfumature diverse, entrambe misurano il guadagno dell'attività di segnalazione ed un loro incremento nel tempo potrebbe essere sintomo del fatto che, con il crescere degli anni di partecipazione, i Comuni riescono a scovare evasioni di importi sempre maggiori e quindi ad avere un guadagno annuo crescente.

Come dimostrano i risultati della tabella 41, a parte qualche altra variabile sporadicamente significativa (reddito medio, tasso di disoccupazione e personale dirigente), sono soprattutto le variabili legate all'attività svolta dagli enti e dall'Agenzia delle Entrate che incidono sulla qualità della partecipazione. In particolare si evince che tanto più i Comuni partecipano a questa attività (sia in termini di segnalazioni inviate che in termini di anni in cui sono stati attivi) e tanto più l'Agenzia effettua accertamenti rispetto alle segnalazioni che le arrivano, quanto più aumenta la qualità della partecipazione dei Comuni misurata nelle tre variabili dipendenti qui considerate.

Tabella 41
ANALISI SULLA QUALITÀ DELLA PARTECIPAZIONE

	MIA per segnal. tutti i Com.	MIA per segnal. Com. > 15.000 ab.	MIA per accert. tutti i Com.	MIA per accert. Com. > 15.000 ab.	MIA ogni 1.000 ab. tutti i Com.	MIA ogni 1.000 ab. Com. > 15.000 ab.
Com. > 50.000 abit.	0.405 (0.428)	0.589 (0.519)	0.0730 (0.367)	-0.0277 (0.406)	-0.340 (0.264)	-0.141 (0.288)
Nord	0 (.)	0 (.)	0 (.)	0 (.)	0 (.)	0 (.)
Centro	-0.0143 (0.309)	-0.356 (0.510)	-0.189 (0.297)	-0.204 (0.402)	-0.339 (0.217)	-0.218 (0.289)
Sud	-0.197 (0.489)	-1.411 (0.827)	-0.0690 (0.529)	-0.114 (0.735)	-0.419 (0.378)	-0.833 (0.519)
Isole	-0.00877 (0.571)	0.0744 (1.054)	0.325 (0.576)	0.0704 (0.826)	-0.352 (0.412)	-0.0641 (0.583)
Addetti imprese ogni 1.000 abit.	0.00121 (0.000716)	-0.000391 (0.00142)	-0.000306 (0.000653)	-0.000390 (0.00109)	-0.000427 (0.000471)	0.000544 (0.000788)
Reddito medio mgl di euro (media 2012-2016)	0.0661 (0.0419)	0.137 (0.0931)	0.0834* (0.0398)	0.120 (0.0750)	0.0634* (0.0285)	0.0636 (0.0534)
Distanza dal capoluogo più vicino	-0.000786 (0.0116)	-0.00182 (0.0195)	-0.0140 (0.0114)	-0.00683 (0.0159)	0.00158 (0.00825)	-0.00352 (0.0114)
Posti letto ogni 1.000 abit.	- (0.0000911)	0.000931 (0.000810)	0.000193 (0.000372)	0.000776 (0.000632)	0.000174 (0.000272)	0.000367 (0.000449)
Tasso di disoccupazione provinciale (media 2009-2015)	0.0341 (0.0263)	0.00366 (0.0494)	0.0392 (0.0245)	0.0582 (0.0393)	0.0578** (0.0176)	0.0250 (0.0277)
Personale laureato / personale	-0.349 (1.476)	-1.022 (3.625)	-1.329 (1.509)	-4.334 (2.953)	-0.761 (1.091)	0.00897 (2.128)

	MIA per segnal. tutti i Com.	MIA per segnal. Com. > 15.000 ab.	MIA per accert. tutti i Com.	MIA per accert. Com. > 15.000 ab.	MIA ogni 1.000 ab. tutti i Com.	MIA ogni 1.000 ab. Com. > 15.000 ab.
Autonomia finanziaria	-1.613 (1.277)	-1.917 (2.450)	-0.640 (1.365)	-0.242 (2.047)	-0.0351 (0.984)	0.484 (1.461)
Personale dirigente / personale	15.14 (10.90)	3.486 (17.81)	-1.738 (10.56)	-29.95 (14.96)	-36.53*** (7.661)	-24.94 (10.73)
Avanzo di amministrazione / entrate correnti	-0.172 (0.753)	0.655 (1.479)	0.728 (0.774)	2.255 (1.233)	0.0621 (0.558)	0.170 (0.874)
Comuni attivi 1 o 2 anni	0 (.)	0 (.)	0 (.)	0 (.)	0 (.)	0 (.)
Comuni attivi 3 o 4 anni	3.483*** (0.253)	3.042*** (0.430)	0.632** (0.242)	0.843 (0.363)	0.509** (0.176)	0.152 (0.262)
Comuni attivi 5 anni o più	5.027*** (0.347)	4.053*** (0.560)	1.037*** (0.299)	1.236** (0.437)	0.901*** (0.216)	0.801 (0.316)
Segnalazioni annue ogni 1.000 abit.	0.0117 (0.0160)	0.593** (0.220)	0.00418 (0.0260)	-0.216 (0.195)	-0.00240 (0.0185)	0.0226 (0.138)
Accertamenti su segnalazioni	0.127*** (0.00402)	0.117*** (0.00834)	0.0124** (0.00420)	0.000715 (0.00740)	0.0171*** (0.00306)	0.0129* (0.00540)
Accertamenti annui ogni 1.000 abit.	0.101 (0.0933)	-0.221 (0.840)	-0.0261 (0.126)	0.378 (0.631)	0.153 (0.0903)	1.960*** (0.446)
Costante	0.836 (1.154)	0.980 (2.501)	9.111** (1.175)	9.151** (2.003)	7.641*** (0.840)	6.820*** (1.412)
Osservazioni	954	337	581	248	565	242

* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$

Fonte: Elaborazione personale.

5. Sintesi

Per potenziare l'azione di contrasto all'evasione fiscale il decreto-legge 203/2005 ha riconosciuto ai Comuni che collaborano alla scoperta di nuovi evasori una quota delle maggiori somme accertate e riscosse pari al 30%. La collaborazione si struttura attraverso l'invio da parte degli enti locali di segnalazioni qualificate contenenti le prove di una possibile evasione e successivamente nello svolgimento di un accertamento da parte degli uffici dell'Agenzia delle Entrate. Se effettivamente viene scoperto un nuovo evasore il Comune incassa parte delle maggiori entrate riscosse relative ai soli tributi erariali. L'idea alla base di questo provvedimento è quindi quella di aumentare l'efficacia della lotta all'evasione coinvolgendo anche i Comuni quali amministrazioni pubbliche più vicine ai cittadini e perciò maggiormente informate su di essi. Per incentivare gli enti locali a prender parte a questa attività la quota ad essi assegnata è stata innalzata progressivamente nel corso degli anni fino ad arrivare, nel 2011, al 100%.

Complessivamente, nel periodo 2009-2015, 980 Comuni hanno preso parte a questa attività, sono state inviate 79.344 segnalazioni e sono stati effettuati 15.453 accertamenti, per una maggiore imposta accertata di 316 milioni di euro ed un riscosso effettivo di 99 milioni. La partecipazione degli enti ha avuto un avvio lento, nel 2012 si è raggiunto il culmine di attività e negli anni successivi vi è stata una progressiva riduzione dei Comuni partecipanti. Nel Mezzogiorno, invece, la partecipazione è stata in generale molto inferiore rispetto al centro-nord, ma ha assunto un andamento diversificato in quanto in quasi tutte le Regioni meridionali il picco di attività si è registrato successivamente al 2012 (nel triennio 2013-2015), grazie alle iniziative adottate da Anci ed IFEL per promuovere la partecipazione tra gli enti di queste aree.

L'attività è concentrata soprattutto in alcune Regioni, infatti, i Comuni di Emilia-Romagna e Lombardia sono quelli dove si è diffusa maggiormente sia in termini di segnalazioni inviate (rispettivamente il 37% e il 17% delle segnalazioni totali), che di accertamenti effettuati (rispettivamente il 36% ed il 21% degli accertamenti totali). Al contrario, i risultati peggiori sono stati ottenuti dai Comuni di Basilicata, Lazio, Molise, Puglia, Trentino e Valle d'Aosta.

Inoltre, dei quasi 100 milioni di euro raccolti nell'intero periodo, un terzo è stato generato dai Comuni emiliani e un terzo da quelli lombardi (rispettivamente 36 e 30 milioni). Seguono Liguria, Piemonte e Toscana con circa 6 milioni di euro ciascuna Regione e Veneto con 3,8 milioni di euro totali. Gli enti locali delle altre Regioni hanno raccolto poco o nulla.

L'analisi per classi di ampiezza demografica dei Comuni mostra che il grosso dell'attività è da attribuirsi agli enti di medie e grandi dimensioni. Infatti, dai soli 91 Comuni attivi di dimensione superiore ai 50mila abitanti (ossia il 9% di tutti gli enti locali attivi, dove si concentra oltre il 60% della popolazione coinvolta in questa attività), è stato generato il 56% delle segnalazioni inviate, il 61% degli accertamenti effettuati ed il 60% del riscosso generato. La scarsa partecipazione dei Comuni minori può essere riconducibile a diversi fattori, quali la maggiore vicinanza tra amministrazione e cittadino, lo spopolamento di queste aree e la scarsità di attività economiche, come anche le difficoltà delle piccole amministrazioni locali a sostenere la funzione di segnalazione.

Un fattore certamente importante per il successo di questa politica è la collaborazione tra istituzioni, Comuni e Agenzia delle Entrate. Dalle stime fornite dall'Agenzia risulta che ben al 78% delle segnalazioni non segue alcun accertamento. Questo ridotto tasso di accertamento può essere dovuto alla parziale fondatezza o completezza delle informazioni contenute nelle segnalazioni, oppure al fatto che gli importi segnalati siano tali da non rendere economicamente sostenibile l'attività di accertamento. Anche per il numero di accertamenti le differenze tra Regioni sono molto ampie: il 36% ed il 21% degli accertamenti sono stati effettuati su segnalazioni rispettivamente dei Comuni di Emilia-Romagna e Lombardia. Anche Toscana, Calabria e Liguria hanno avuto buoni risultati in termini di segnalazioni concretizzatesi in accertamenti, mentre in Basilicata, Lazio, Molise, Puglia, Trentino e Valle d'Aosta l'attività di controllo degli uffici dell'Agenzia è stata pressoché nulla, ma solo in parte questo è riconducibile ad un basso numero di segnalazioni inviate da parte degli enti locali. Infine, solo il 60% dei Comuni che ha inviato segnalazioni ha visto concretizzarsi i propri sforzi in qualche accertamento ed addirittura solo il 51% di essi ha effettivamente incassato qualcosa.

Un altro risultato emerso riguarda il fatto che solo 24 Comuni hanno inviato segnalazioni qualificate per ognuno dei 7 anni qui considerati, mentre 432 enti hanno partecipato un solo anno per poi non ripetere più tale attività. Dalle analisi emerge che sono i Comuni minori ad esser stati meno attivi dal punto di vista della continuità di azione. Le elaborazioni mostrano, inoltre, che al crescere del numero di anni in cui i Comuni hanno preso parte a questa attività aumenta il numero di segnalazioni che ciascuna amministrazione locale ha inviato ogni anno. Questo può dipendere dalle dimensioni e capacità degli enti, dalla base imponibile, ma presumibilmente anche dall'esperienza acquisita nello svolgere per un numero maggiore di anni l'attività di contrasto. A sostegno di quest'ultima ipotesi vi sono anche i dati riguardanti le analisi della maggior imposta accertata che per i Comuni che hanno sempre partecipato a questa attività cresce di più rispetto al resto d'Italia. Inoltre, anche l'accertato ogni 1.000 abitanti cresce per gli enti sempre attivi a fronte, invece, di una situazione sostanzialmente stabile per il resto d'Italia.

L'analisi statistica svolta nell'ultimo paragrafo sembra confermare l'ipotesi a sostegno del miglioramento nella qualità della partecipazione dovuto al maggior numero di anni in cui i Comuni hanno preso parte a questa attività. Inoltre, da tale analisi risulta che la partecipazione è influenzata positivamente dalle variabili relative: ai Comuni con maggiore popolazione, agli enti del nord rispetto a quelli del sud, al personale laureato sul totale del personale ed al grado di autonomia finanziaria. Al contrario, la maggior distanza dell'ente dal capoluogo più vicino (indicatore di "periferizzazione" territoriale) ed un elevato avanzo di amministrazione (indica-

tore di bassa necessità di risorse e, forse, anche di incapacità di spesa) inducono i Comuni a non prendere parte all'attività di segnalazione. La base imponibile e la struttura economica dell'ente amministrato non risultano essere caratteristiche rilevanti quando si prende in considerazione il confronto tra Comuni di medio-grandi dimensioni, quelli che di fatto sono interessati da questo tipo di politica.

Appendice

Tabella 20
I PRIMI 10 COMUNI PER RISCOSSO E PER CLASSE DEMOGRAFICA

0 - 1.000									
Comune	Regione	Pop. resid.	Segn. tot.	Acc. tot.	Risc. tot. (in €)	Anni attività	Risc. per abit. (in €)	Risc. per accert. (in €)	
1	Tonezza del Cimone	Veneto	525	126	28	17.420,58	1	33,18	622,16
2	Saviore dell'Adamello	Lombardia	901	2	2	2.952,53	1	3,28	1.476,27
3	Altilia	Calabria	707	121	0	-	1	-	-
4	Viarigi	Piemonte	923	14	0	-	2	-	-
5	Vasia	Liguria	391	13	0	-	1	-	-
6	Cicognolo	Lombardia	963	10	0	-	2	-	-
7	Roaschia	Piemonte	104	2	0	-	1	-	-
8	Castelnuovo Calcea	Piemonte	754	1	1	-	1	-	-
9	Cevo	Lombardia	887	1	0	-	1	-	-
10	Monastero di Lanzo	Piemonte	348	1	0	-	1	-	-

1.000 - 5.000									
Comune	Regione	Pop. resid.	Segn. tot.	Acc. tot.	Risc. tot. (in €)	Anni attività	Risc. per abit. (in €)	Risc. per accert. (in €)	
1	Palau	Sardegna	4.207	44	15	1.608.669,46	5	382,38	107.244,63
2	Travacò Siccomario	Lombardia	4.420	13	8	625.047,47	2	141,41	78.130,93
3	Fumane	Veneto	4.092	106	29	422.001,68	3	103,13	14.551,78
4	Collebeato	Lombardia	4.637	30	15	415.089,66	3	89,52	27.672,64
5	Cellatica	Lombardia	4.937	93	37	289.976,45	4	58,74	7.837,20
6	Padenghe sul Garda	Lombardia	4.543	102	40	162.175,31	2	35,70	4.054,38
7	San Gervasio Bresciano	Lombardia	2.562	24	13	148.692,98	3	58,04	11.437,92
8	Sestola	Emilia Romagna	2.486	31	16	117.783,28	3	47,38	7.361,46
9	Castello di Serravalle	Emilia Romagna	4.917	24	8	105.887,24	3	21,53	13.235,91
10	Cedegolo	Lombardia	1.215	10	8	87.033,13	2	71,63	10.879,14

5.000 - 15.000									
Comune	Regione	Pop. resid.	Segn. tot.	Acc. tot.	Risc. tot. (in €)	Anni attività	Risc. per abit. (in €)	Risc. per accert. (in €)	
1	Fiero	Lombardia	8.810	48	26	812.099,14	3	92,18	31.234,58
2	Sasso Marconi	Emilia Romagna	14.792	122	41	691.033,90	5	46,72	16.854,49
3	Gambettola	Emilia Romagna	10.688	241	39	579.931,47	6	54,26	14.870,04
4	Trezzo sull'Adda	Lombardia	12.102	55	28	544.334,93	3	44,98	19.440,53
5	Cividate al Piano	Lombardia	5.213	71	52	316.056,06	4	60,63	6.078,00
6	Montecchio Emilia	Emilia Romagna	10.622	27	22	311.350,65	1	29,31	14.152,30
7	Campegine	Emilia Romagna	5.045	8	6	300.471,94	2	59,56	50.078,66
8	Terno d'Isola	Lombardia	8.046	39	22	290.430,97	4	36,10	13.201,41
9	Clusone	Lombardia	8.625	72	14	284.970,93	3	33,04	20.355,07
10	Castel San Giovanni	Emilia Romagna	13.661	180	74	272.308,17	5	19,93	3.679,84

15.000 - 50.000									
Comune	Regione	Pop. resid.	Segn. tot.	Acc. tot.	Risc. tot. (in €)	Anni attività	Risc. per abit. (in €)	Risc. per accert. (in €)	
1	Castel San Pietro Terme	Emilia Romagna	20.875	268	35	2.048.252,30	7	98,12	58.521,49
2	Formigine	Emilia Romagna	34.327	554	123	1.980.774,06	5	57,70	16.103,85
3	Mirandola	Emilia Romagna	23.661	527	177	1.411.256,99	6	59,64	7.973,20
4	Soliera	Emilia Romagna	15.285	451	215	1.040.870,59	6	68,10	4.841,26
5	Cernusco sul Naviglio	Lombardia	33.867	164	55	882.225,91	5	26,05	16.040,47
6	Maranello	Emilia Romagna	17.492	70	1	789.788,93	4	45,15	789.788,93
7	Bollate	Lombardia	36.469	606	41	782.301,28	6	21,45	19.080,52
8	Casalgrande	Emilia Romagna	19.215	381	100	660.651,66	7	34,38	6.606,52
9	Ghedi	Lombardia	18.828	70	36	614.855,20	4	32,66	17.079,31
10	Comaredo	Lombardia	20.499	244	55	549.316,55	3	26,80	9.987,57

50.000 - 250.000								
Comune	Regione	Pop. resid.	Segn. tot.	Acc. tot.	Risc. tot. (in €)	Anni attività	Risc. per abit. (in €)	Risc. per accert. (in €)
1 Bergamo	Lombardia	120.287	1.367	429	4.716.345,10	7	39,21	10.993,81
2 Reggio nell'Emilia	Emilia Romagna	171.491	1.720	333	3.143.292,12	7	18,33	9.439,32
3 Prato	Toscana	192.469	1.411	441	2.586.796,43	6	13,44	5.865,75
4 Rimini	Emilia Romagna	148.908	2.840	266	2.429.883,41	7	16,32	9.134,90
5 Modena	Emilia Romagna	184.727	1.489	208	2.008.999,37	6	10,88	9.658,65
6 Cesena	Emilia Romagna	96.589	954	252	1.680.451,58	7	17,40	6.668,46
7 Cinisello Balsamo	Lombardia	75.659	75	44	1.302.307,14	6	17,21	29.597,89
8 Ancona	Marche	100.696	555	216	1.123.305,48	7	11,16	5.200,49
9 Reggio di Calabria	Calabria	182.551	3.066	1.139	1.043.617,56	3	5,72	916,26
10 Arezzo	Toscana	99.469	471	81	1.039.575,01	5	10,45	12.834,26

> 250.000								
Comune	Regione	Pop. resid.	Segn. tot.	Acc. tot.	Risc. tot. (in €)	Anni attività	Risc. per abit. (in €)	Risc. per accert. (in €)
1 Milano	Lombardia	1.351.562	2.977	997	9.430.359,86	7	6,98	9.458,74
2 Genova	Liguria	583.601	2.950	1.103	5.823.949,76	6	9,98	5.280,10
3 Torino	Piemonte	886.837	3.286	432	5.501.466,61	7	6,20	12.734,88
4 Bologna	Emilia Romagna	388.367	1.726	383	3.868.279,25	7	9,96	10.099,95
5 Roma	Lazio	2.873.494	1.990	20	832.083,39	6	0,29	41.604,17
6 Verona	Veneto	257.353	726	122	761.451,64	6	2,96	6.241,41
7 Firenze	Toscana	382.258	1.359	157	509.765,57	7	1,33	3.246,91
8 Venezia	Veneto	261.905	526	42	349.012,77	6	1,33	8.309,83
9 Catania	Sicilia	313.396	83	39	75.017,16	2	0,24	1.923,52
10 Palermo	Sicilia	673.735	471	117	68.348,55	5	0,10	584,18
11 Bari	Puglia	324.198	222	0	0,00	2	0,00	0,00
12 Napoli	Campania	970.185	14	0	0,00	2	0,00	0,00

Fonte: elaborazioni su dati Agenzia delle Entrate.

Bibliografia

- Allingham M. G. e Sandmo A., 1972, "Income tax evasion: a theoretical analysis", *Journal of Political Economy*, vol. 1, n. 3-4, pp. 323-338.
- Alm J., 1999, "Tax compliance and administration", in Hildreth W. B. e Richardson J. A., *Handbook on taxation*, Marcel Dekker Inc., New York, pp. 741-768.
- Alm J., 2012, "Measuring, explaining, and controlling tax evasion: Lessons from theory, experiments, and field studies", *International Tax and Public Finance*, vol. 19, pp. 54-77.
- Alm J., Torgler B., 2011, "Do ethics matter? Tax compliance and morality", *Journal of Business Ethics*, vol. 101, n. 4, pp. 635-651.
- Becker G. S., 1968, "Crime and punishment: an economic approach", *Journal of Political Economy*, vol. 76, n. 2, pp. 169-217.
- Brunetto E., 2016, "Enti locali alle prese con la verifica degli equilibri di bilancio", *Enti Locali & Pa*, 22 luglio, Disponibile su: <http://www.quotidianoentilocali.ilsole24ore.com/art/fisco-e-contabilita/2016-07-22/enti-locali-prese-la-verifica-equilibri-bilancio--182245.php?uud=ABeqz1PB>, [Data di accesso: 10/10/2017].
- Buehn A., Lessmann C. e Markwardt G., 2011, "Decentralization and the shadow economy: Oates meets Allingham-Sandmo", *CESIFO working paper*, n. 3551, agosto.
- Cissello A., Odetto G. e Valente G. (a cura di), 2011, *Accertamento e riscossione*, IPSOA Gruppo Wolters Kluwer, Milano.
- Commissione per la redazione della Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva, 2016, *Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva* [online], Disponibile su: http://www.tesoro.it/inevidenza/documenti/Relazione_evasione_fiscale_e_contributiva_0926_ore1300_xversione_definitiva_x-29_settembre_2016.pdf, [Data di accesso: 25/06/2017].
- Gallo S., 1977, *Manuale pratico di diritto tributario*, CEDAM, Padova.
- Gentile A., 2013, "La partecipazione dei Comuni all'accertamento dei tributi erariali", *Azienditalia - Finanza e Tributi*, n. 7, pp. 585-590.
- IFEL, 2016, *I Comuni e l'accertamento dei tributi statali*, Dossier e Manuali.
- Istat, 2016, *L'economia non osservata nei conti nazionali - Anni 2011-2014* [online], Disponibile su: https://www.istat.it/it/files/2016/10/Economia-non_osservata_2014.pdf?title=Economia+non+osservata+nei+conti+nazionali+-+14%2Fott%2F2016+-+Testo+integrale+e+nota+metodologica.pdf, [Data di accesso: 23/06/2017].
- Manestra S., 2010, "Per una storia della tax compliance in Italia", in *Questioni di Economia e Finanza (Occasional Papers)*, Banca d'Italia, n. 81.
- Melumad N. e Mookherjee D., 1989, "Delegation as commitment: the case of income tax audits", *RAND Journal of Economics*, vol. 20, n. 2, pp. 139-163.
- Morse E. A., 2009, "Whistleblowers and tax enforcement: using inside information to close the 'Tax Gap'", *Akron Tax Journal*, vol. 24, articolo 1, pp. 1-36.
- Musgrave R. A., 1959, *The Theory of Public Finance*, McGraw-Hill, New York.
- Oates W. E., 1972, *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, New York.
- Oates W. E., 1999, "An essay on fiscal federalism", *Journal of Economic Literature*, vol. 37, n. 3, pp. 1120-1149.
- Pistoletti F., 2006, *La giustizia tributaria*, Il Mulino, Bologna.
- Santoro A., 2010, *L'evasione fiscale*, Il Mulino, Bologna.
- Trovati G., 2018, "Da Napoli a Catania: il «fallimento» eterno delle città in crisi", *Il Sole 24 ore*, 13 ottobre.

Leggi, atti normativi e documenti

Circolare dell'Agenzia delle Entrate n. 25/E del 6 agosto 2014, "Prevenzione e contrasto dell'evasione - Anno 2014 - Indirizzi operativi", Disponibile su:

http://www.agenziaentrate.gov.it/wps/file/nsilib/nsi/documentazione/normativa+e+prassi/circolari/archivio+circolari/circolari+2014/agosto+2014/circolare+n.+25e+del+06+agosto+2014/CIRCOLARE+25_E+del+6+agosto+2014x.pdf, [Data di accesso: 23/10/2017]

Decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, "Misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria", Disponibile su:

http://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2005-10-03&atto.codiceRedazionale=005G0231&isAnonimo=false&normativi=false&tipoVigenza=originario&tipoSerie=serie_generale¤tPage=1, [Data di accesso: 16/10/2017].

L. 11 marzo 2014, n. 23, "Delega al Governo recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita", Disponibile su:

http://www.camera.it/leg17/465?tema=la_delega_per_la_riforma_fiscale_e_assistenziale, [Data di accesso: 13/07/2017].

Progetto "Semplifisco", disponibile su: <http://www.semplifisco.anci.it/>, [Data di accesso 15/09/2017].

Provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle Entrate, 3 dicembre 2007, n. 187461, Disponibile su:

<https://toscana.agenziaentrate.it/sites/toscana/files/public/2008/rapporti%20con%20enti/A4%20-%20Provvedimento%20Direttoriale%203%20dicembre%202007.pdf>, [Data di accesso 26/06/2017].