



# Federalismo IN Toscana

## Trimestrale di informazione per cittadini e imprese

# 3

# 2013

Anno VII  
Numero 3  
Settembre  
2013

## I progetti degli enti locali toscani in materia di contrasto all'evasione fiscale per l'anno 2013 e prospettive future

di *Agnese Parrini\**

L'azione della Regione nell'ambito dell'attività di contrasto all'evasione dei propri tributi e di quelli degli enti locali toscani è, da tempo, ispirata ad una logica di sistema. Essa si colloca nel più ampio quadro della finanza pubblica territoriale ed è aperta ai rapporti con le amministrazioni dello Stato (Agenzia delle Entrate, Guardia di Finanza).

Le linee di intervento della Regione si sono definite in questi ultimi anni e hanno trovato una sistematizzazione complessiva sia sul versante normativo che programmatico con La LR 68/2011 (art. 15) e i relativi provvedimenti attuativi e con il Progetto Integrato di Sviluppo (PIS) dedicato al contrasto all'evasione.

Le azioni dirette agli enti locali, volte a incrementare la loro capacità di far emergere i fenomeni di evasione fiscale – relativi non solo ai propri tributi ma anche a quelli regionali e statali – si articolano su tre filoni:

1) il sostegno alle proposte progettuali dei comuni finalizzate a incrementare il recupero tributario tramite il potenziamento delle risorse e dei sistemi informatici dedicati, la formazione professionale specifica e il rafforzamento della collaborazione tra gli uffici interni e con gli altri enti;

2) gli interventi mirati sulla polizia locale per incentivare lo svolgimento di attività ispettive e di controllo degli adempimenti in materia di tributi regionali;

3) gli incentivi alla gestione in forma associata delle funzioni afferenti l'attività di contrasto all'evasione.

Siamo oggi al secondo anno di concessione di finanziamenti agli enti locali. Nel 2012, avevano già beneficiato di contributi 16 enti tra comuni e Unioni di comuni (di cui 5 comuni capoluogo) per un totale complessivo di oltre € 500.000. Nel 2013 le risorse destinate all'insieme degli interventi superano il milione di euro, dei quali 800.000 relativi al filone 1) che hanno permesso il finanziamento di tutti i 26 progetti presentati (25 comuni tra cui 4 capoluoghi di provincia e un'Unione). Le restanti risorse sono state assegnate alle gestioni associate (€ 120.000 per 4 Unioni di comuni: Val di Merse, Casentino, Amiata Grossetana

e Colli Marittimi Pisani) e ai progetti per la polizia locale (€ 150.000 destinati a 12 comuni di cui 3 capoluoghi di provincia).

I 26 progetti finanziati prevedono un insieme di interventi che mostrano significative differenziazioni di contenuti e modalità. Evidenza da ritenersi indubbiamente positiva, in quanto dimostra come le modalità di sostegno adottate siano idonee a rispondere alla grande varietà di situazioni che i comuni toscani presentano in materia di lotta all'evasione. Tali modalità permettono, infatti, di rispondere tanto ai bisogni del piccolo comune, che deve ancora dotarsi della strumentazione informatica di base per avviare un'attività continuativa di recupero tributaria, quanto a quelli di enti che, pur conducendo da tempo azioni strutturate, necessitano di sostegno per affinare strumenti e strategie di intervento.

A testimonianza di questa varietà si va da progetti per così dire "intensivi", che puntano ad andare in profondità su aree di intervento limitate e specifiche (ad esempio la riclassificazione delle unità abitative risultanti in catasto come popolari o ultrapolari, ma di fatto rientranti a pieno titolo nelle categorie abitative superiori), a proposte che, invece, mirano a fare rete tra gli enti di un determinato territorio (provinciale ad esempio) per riuscire a dotarsi insieme, sfruttando le economie di scala, di mezzi e conoscenze dei quali singolarmente non sarebbe possibile dotarsi.

C'è, invece, chi si propone di realizzare le condizioni di gestione informatico-informativa unificata in vista della costituzione di una futura Unione, come chi punta a rafforzare l'azione di recupero dei tributi dalla fase della riscossione coattiva, assumendo all'interno dell'ente la gestione diretta così da realizzare il pieno controllo su questa attività cruciale e al contempo delicata nei rapporti con i contribuenti.

I progetti in materia di contrasto all'evasione hanno senz'altro rappresentato un momento importante per stimolare sul territorio attività che probabilmente non si sarebbero concretizzate, considerata la scarsità di risorse a disposizione degli enti locali, ma dobbiamo avere la consapevolezza che ciò non basta a

risolvere i numerosi problemi che gli enti locali si trovano quotidianamente ad affrontare, soprattutto in questi ultimi anni, nella gestione delle entrate. Basti pensare alla normativa statale in materia di tributi, spesso caotica e complicata (si pensi a ICI, IMU, Tares/Service tax o alla vicenda Equitalia), al personale degli uffici tributi degli enti locali, spesso sotto-dimensionato, o al problema dei comuni più piccoli, che si trovano maggiormente in difficoltà e che dovranno affrontare, a partire dal 2014, la fase del passaggio alla gestione in forma associata dei propri uffici tributi (in Toscana circa 120 comuni sotto i 5.000 abitanti).

È auspicabile che la Regione e gli enti locali concentrino la propria attenzione su tutta la filiera della gestione delle entrate, con l'obiettivo di riuscire a ottenere un significativo recupero di risorse nelle fasi a monte – nelle quali prevalgono l'attenzione al cittadino e forme "bonarie" di riscossione – limitando il ricorso alla cosiddetta "riscossione coattiva", che dovrebbe, invece, rappresentare solo una fase "residuale".

In questo scenario, la Regione e gli enti locali non possono che porsi l'obiettivo di costruire un "sistema regionale" che punti a migliorare l'efficienza nella gestione delle entrate locali. Si tratta di un obiettivo, tra l'altro, già presente nella LR 68/2011 in cui all'art. 6, c. 4, che prevede che la cooperazione finanziaria-tributaria tra Regione ed enti locali si svolga anche attraverso intese finalizzate a ridurre gli adempimenti a carico dei contribuenti, favorendone l'adempimento spontaneo, e a semplificare le procedure di gestione dei tributi e della riscossione.

\* Regione Toscana

## Verso una stima del *tax gap* in Toscana: un'applicazione all'IRPEF

di *Letizia Ravagli\**

La crisi economico-finanziaria che ha colpito il nostro paese e i vincoli sempre più stringenti imposti a livello europeo su debito e deficit rendono sempre più urgente il risanamento dei conti pubblici. A questo fine, un contributo importante è rappresentato dalla capacità di recuperare il gettito fiscale evaso. Per rendere più incisiva l'azione di contrasto all'evasione, occorre quantificare il c.d. *tax gap*, vale a dire il confronto tra quanto dovuto e quanto effettivamente versato. L'IRPET ha dopo poco condotto, per conto della Direzione Bilancio della Regione Toscana, una prima stima del *tax gap* in Toscana su tre tributi: i) l'imposta sul reddito delle persone fisiche del 2008 (IRPEF) ii) l'imposta regionale sulle attività produttive del 2007 (IRAP) e iii) l'imposta comunale sugli immobili del 2007 (ICI)<sup>1</sup>. Di seguito, si riporta una breve descrizione della metodologia e dei principali risultati ottenuti per l'IRPEF.

### *Le metodologie in letteratura*

Le metodologie impiegate per la stima del *tax gap* si dividono in due principali filoni: l'approccio macroeconomico (*top-down*) e quello microeconomico (*bottom-up*). L'approccio macroeconomico si basa sul confronto tra dati amministrativi di fonte fiscale e dati statistici macro di contabilità nazionale. Questi ultimi sono inclusivi di una stima dell'economia non osservata, pertanto il *tax gap* è diretta espressione della base imponibile non dichiarata. Uno dei maggiori vantaggi di questa metodologia è che si basa su una procedura relativamente standardizzata, che permette confronti nel tempo e tra paesi. Tra i limiti vi è invece la difficoltà di giungere ad una stima precisa del gettito evaso, soprattutto per le imposte diverse da quelle proporzionali. Inoltre la disaggregazione delle stime territorialmente e per tipologia di contribuente è più difficoltosa. L'approccio microeconomico confronta invece i dati fiscali con quelli delle indagini campionarie sulle famiglie, oppure con quelli rilevati dalle autorità fiscali in sede di accertamento. Con questa metodologia è possibile ottenere una stima sia della base imponibile evasa che del *tax gap*, ad un livello più disaggregato di quello ricavabile applicando una mera impostazione macro; pertanto la stima del *tax gap* può variare per tipologia di contribuente e classe di reddito, oppure a seconda delle caratteristiche sociali e demografiche dei contribuenti. Il confronto con i dati delle indagini campionarie si basa sull'ipotesi che gli intervistati rivelino un red-

dito più veritiero di quello che dichiarano alle autorità fiscali. D'altra parte i dati relativi al reddito e alla ricchezza dichiarati da parte degli intervistati possono essere caratterizzati da *under-reporting* o da altri errori.

### *La metodologia impiegata per l'IRPEF*

La metodologia per la stima del *tax gap* dell'IRPEF in Toscana si configura come un approccio collocato a metà strada fra un'impostazione a carattere macroeconomico ed una di carattere microeconomico. Seguendo un approccio micro si confronta, per tipologia di contribuente, il reddito complessivo e l'IRPEF medi simulati attraverso il modello di microsimulazione fiscale dell'IRPET MicroReg a partire dall'indagine EU-SILC dell'ISTAT, con i corrispondenti valori, calcolati sui dati delle dichiarazioni fiscali del Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF); nell'ottica di ottenere una misura che si avvicina il più possibile a quella vera, come richiederebbe un approccio macro, prima di eseguire tale confronto, si vincolano le principali voci di reddito alle voci di contabilità territoriale. Il vantaggio di una tale procedura è duplice. Il primo risiede in una stima dell'evasione complessiva più accurata di quella che si otterrebbe da un mero approccio microeconomico: perché se è lecito supporre che i microdati di un'indagine siano più veritieri di quelli fiscali, altrettanto vero è che i dati macro di contabilità colgono il sommerso più di quanto possano fare i microdati di un'indagine sui redditi. Il secondo vantaggio consiste in una misurazione del *tax gap*, che riflette e tiene conto della variabilità delle propensioni all'evasione per caratteristiche demografiche e sociali dei contribuenti (genere, settore, nazionalità, ecc.), cosa invece non possibile in un mero approccio macro. La metodologia di stima seguita si compone dei seguenti passi.

#### *1) Calibrazione di EU-SILC*

La procedura parte dai dati dell'indagine sui redditi e le condizioni di vita (EU-SILC) dell'ISTAT del 2009. Rispetto all'indagine della Banca d'Italia sui Bilanci delle Famiglie, comunemente utilizzata in quasi tutti i modelli di microsimulazione, EU-SILC garantisce una maggiore precisione delle stime, specie a livello regionale. Tuttavia, per migliorarne la rappresentatività, il campione è stato sottoposto ad una procedura di calibrazione integrativa, che consente di allineare i pesi campionari alla distribuzione della popolazione per età, genere, titolo di studio dell'ISTAT, alla frequenza di percettori e non percettori del MEF e al numero di componenti per famiglia dell'ISTAT. Complessivamente sono stati introdotti nel modello 25 vincoli, che consentono di rispettare le distribuzioni osservate nella popolazione e nei contribuenti toscani.

#### *2) Allineamento delle definizioni e dei microdati a quelli macro*

Il passo successivo è quello di vincolare i microdati di EU-SILC ai corrispondenti aggregati macro. Ciò ha richiesto di individuare, in primo luogo, le tipologie di reddito che concorrono alla formazione del reddito complessivo a fini IRPEF. Quelle considerate sono: I) il reddito da lavoro dipendente e assimilati, II) il reddito da lavoro autonomo, III) i redditi da pensione, IV) il reddito da capitale reale, V) i redditi da capitale finanziario. I redditi da lavoro dipendente, autonomo e da capitale finanziario sono stati vincolati alle grandezze di contabilità territoriale. Sono stati vincolati invece ai dati di fonte MEF gli aggregati relativi ai trasferimenti da pensione e ai redditi da fabbricati. I primi, perché abbiamo ipotizzato un *tax gap* nullo per la previdenza pubblica; i secondi perché il concetto di fitto figurativo presente in contabilità è lontano dal valore dei fabbricati che concorre alla formazione del reddito complessivo. Una volta individuati i redditi soggetti all'imposizione dell'IRPEF, l'operazione successiva è stata quella di selezionare dalle fonti macro (contabilità territoriale e MEF) le fattispecie conformi alle tipologie di reddito presenti nei dati EU-SILC e viceversa.

#### *3) Calcolo imposta da MicroReg*

Una volta ricostruito il valore del reddito complessivo è stata applicata la legislazione fiscale per ricavarne l'imposta dovuta e confrontarla con quella dichiarata. A tale scopo è stato impiegato, ai fini di stima, il modello di microsimulazione dell'IRPET MicroReg, nella parte che riproduce, passo dopo passo, gli stessi calcoli che ogni individuo effettua quando deve presentare – a fini fiscali – la propria dichiarazione dei redditi.

### *I risultati*

Dall'analisi emerge un *tax gap* sull'IRPEF del 24%. La tipologia di contribuente con *tax gap* più elevato è quella del lavoratore autonomo (60%). I lavoratori con il reddito da dipendente come fonte prevalente presentano un livello di evasione sul reddito pari a circa l'8%, dovuto presumibilmente alla presenza di lavoro irregolare o a fenomeni di evasione sulle altre fonti di reddito possedute. La quota di reddito evaso risulta maggiore per gli uomini (27%) rispetto alle donne (21%). L'evasione si riduce all'aumentare dell'età, presumibilmente per la maggiore diffusione del lavoro irregolare praticato dalle aziende nei confronti dei giovani rispetto agli anziani o la più elevata frammentarietà delle storie lavorative. Infine, nella distinzione dei contribuenti per nazionalità risulta un maggiore *tax gap* per quelli con nazionalità estera rispetto a quelli con nazionalità italiana.

\* IRPET

<sup>1</sup> Per i dettagli si veda Ferretti C., Ghezzi L., Ravagli L., Rosignoli S. e Sciclone N. (2012), "La quantificazione del *TAX GAP* in Toscana", Osservatorio Regionale sul Federalismo Fiscale, nota n. 16, IRPET.

# Altre Regioni

## Il ruolo delle Regioni italiane nel contrasto all'evasione fiscale

di *Alessandro Canzoneri\**

La necessità per l'Italia di ricondurre il fenomeno dell'evasione fiscale entro limiti c.d. "fisiologici", in linea cioè con i valori registrati negli altri paesi europei, oltre ad essere dettata da ragioni di equità e di giustizia sociale assume, nel contesto economico attuale, una valenza ulteriore data dall'urgenza di recuperare risorse illecitamente sfuggite alle finanze pubbliche.

Risulta chiaro, non diversamente da quanto indicato dall'art. 26 del Dlgs 49/2009, che il perseguimento di un'efficace azione di contrasto all'evasione fiscale richiede la messa in opera di una sistematica cooperazione interistituzionale (Stato, Regioni, enti locali) volta alla condivisione delle rispettive banche dati informative e allo sfruttamento, nonché reciproco supporto, delle specifiche competenze. Un ruolo di primaria importanza, in questo senso, può essere svolto dalle Regioni sia su un piano orizzontale, di cooperazione cioè con la Guardia di Finanza e le direzioni regionali delle agenzie fiscali (Entrate, Demanio ecc.) del Ministero dell'Economia, sia su un piano verticale laddove, unitamente alla legislazione nazionale relativa ai tributi erariali, risulta fondamentale avviare misure di sostegno e incentivo alla partecipazione dei Comuni all'accertamento dei tributi regionali e locali. A tal proposito, una prima seppur non esaustiva ricognizione condotta su quattro Regioni italiane (Piemonte, Emilia Romagna, Toscana e Puglia) testimonia l'esistenza di un ravvivato attivismo in merito alle politiche di contrasto all'evasione fiscale. Un primo versante dove questo si è concretizzato, sia pure con tempistiche e in parte anche modalità differenziate, è quello della cooperazione con le direzioni regionali dell'Agenzia delle Entrate con le quali sono state sottoscritte apposite convenzioni aventi ad oggetto la gestione e l'accertamento dell'IRAP e dell'addizionale regionale IRPEF.

### ANNO DI STIPULA E AVVIO CONVENZIONE CON AGENZIA DELL'ENTRATE PER LA GESTIONE DEI TRIBUTI IRAP E ADDIZIONALE IRPEF

Regione	Anno stipula	Anno avvio
Piemonte	2012	2013
Emilia Romagna	2004	2005
Toscana	1999	2000
Puglia	2005	2006

Fonte: Convenzioni

In particolare tali convenzioni affidano agli uffici territoriali dell'Agenzia delle Entrate il compito di procedere non solo all'attività di controllo (accertamenti in rettifica e d'ufficio), di cui peraltro essi sono titolari ai sensi dell'art. 10, c. 4 del Dlgs 68/2011, ma anche all'attività di gestione dell'IRAP e dell'addizionale IRPEF e di tutti gli adempimenti che ne conseguono ai fini della corretta applicazione dei tributi tra cui

### AMMONTARE SOMME RECUPERATE DALL'EVASIONE FISCALE PER CIASCUNA REGIONE PER GLI ANNI 2012 E 2013 (EURO)

	IRAP		2012		Totale	2013 (aggiornato al 30/08/2013)		TOTALE
	Recuperato	% su gettito	Recuperato	% su gettito		IRAP	Addizionale IRPEF	
Puglia	17.191.404	1,67	3.153.335	0,75	20.344.739	n.d.	n.d.	28.232.172
Toscana	50.777.958	2,50	6.102.383	1,04	56.880.341	34.044.285	3.750.428	37.794.714
Emilia Romagna	38.297.383	1,29	3.968.750	0,47	42.266.134	31.958.121	5.343.621	37.301.743
Piemonte	n. attiva	n. attiva	n. attiva	n. attiva	n. attiva			40.000.000

\* Per il Piemonte si tratta di una stima fornita dai competenti uffici regionali e non di dati puntuali.

Fonte: Ufficio di bilancio e politiche fiscali delle Regioni Puglia, Toscana, Emilia Romagna e Piemonte

quelli di assistenza ai contribuenti. L'accentramento in capo all'Agenzia delle Entrate della gestione tributaria, fase che logicamente precede quella di controllo, risponde, tra le altre, all'esigenza di conseguire una visione più ampia dell'intero procedimento tributario capace di condurre ad un'evoluzione significativa dell'efficacia dell'azione di contrasto all'evasione fiscale. D'altra parte, le convenzioni in esame attribuiscono alle Regioni potere di indirizzo e controllo sia per le attività di gestione delle imposte che per quelle di accertamento degli inadempimenti fiscali il cui coordinamento e monitoraggio avviene all'interno di una commissione paritetica, composta da due rappresentanti per parte, istituita presso la Regione cui, peraltro, è affidata la presidenza della commissione stessa. In virtù del potere di indirizzo che gli è conferito ciascuna Regione, tenendo conto delle peculiarità della realtà economica territoriale, provvede con apposito atto all'individuazione delle categorie economiche di significativo interesse e all'indicazione dei criteri generali che l'Agenzia delle Entrate è tenuta a seguire nell'individuazione dei soggetti da sottoporre a controllo, nonché all'atto della decisione relativa all'azione in giudizio per le controversie inerenti l'IRAP e l'addizionale regionale IRPEF. È prevista, inoltre, l'istituzione di un sistema di comunicazione telematica costante relativa a tutte le attività oggetto della convenzione cui si aggiunge, in un'ottica di rafforzamento della cooperazione tra gli enti, la partecipazione di funzionari regionali a corsi di formazione sulle imposte organizzati dall'Agenzia delle Entrate. Per quanto attiene le modalità di distribuzione delle risorse recuperate si segnala come a decorrere dal 2012, coerentemente con l'art. 9 del Dlgs 68/2011, le convenzioni dispongano il riversamento diretto dell'intero gettito ricavato dall'evasione fiscale in un conto corrente *ad hoc* acceso presso le tesorerie regionali. Tale misura, che sostituisce il vecchio meccanismo secondo cui le risorse recuperate finivano in un unico fondo nazionale per poi essere distribuite, apporta il vantaggio di facilitare la verifica puntuale dei risultati ottenuti in virtù della sinergia tra Agenzia delle Entrate e governi regionali, e di consentire a questi ultimi di poter disporre immediatamente delle somme ricavate dalle politiche di contrasto all'evasione fiscale.

Ai servizi informativi e di rendicontazione che l'Agenzia delle Entrate fornisce periodicamente a ciascuna Regione con riferimento alle attività di controllo si aggiunge, limitatamente alla con-

venzione siglata con la Regione Toscana, il compito di procedere semestralmente alla trasmissione del dato relativo all'accertamento compiuto a seguito di "segnalazioni qualificate"<sup>1</sup> inviate dai Comuni della regione. Quest'ulteriore disposizione opera un collegamento con l'intesa sottoscritta da Regione Toscana e ANCI Toscana nel 2010 che riconosce ai Comuni, conformemente all'art. 8bis della LR 31/2005, una quota pari al 50% delle somme recuperate a seguito di segnalazioni inerenti i tributi regionali gestiti dall'Agenzia delle Entrate. Appare evidente che azioni di stimolo alla partecipazione dei Comuni all'accertamento dei tributi regionali, così come quelli erariali<sup>2</sup>, necessitano della previsione di opportuni incentivi economici senza i quali tale attività rischia di essere percepita dagli enti locali come un infruttuoso e ulteriore carico di lavoro il cui unico risultato è quello di sottrarre risorse alle proprie attività principali. La difficoltà nel definire programmi locali di recupero dell'evasione dei tributi regionali, quale quello tra Regione Toscana e ANCI Toscana appena richiamato, è acuita dalla mancanza di banche dati integrate la cui realizzazione necessita dell'impulso dei governi regionali. Ad essi spetta, infatti, il compito di implementare politiche orientate al coinvolgimento dei Comuni nel contrasto all'evasione fiscale fornendo adeguati strumenti operativi. In questo senso, solo alcune tra le Regioni qui considerate hanno avviato progetti volti alla realizzazione di piattaforme informative regionali dalle quali sia possibile incrociare dati aggiornati provenienti da banche dati diverse (nazionali, regionali e locali). Tra i progetti avviati a tale scopo si segnalano "TOSCA" della Regione Toscana, reso gradualmente operativo già dal 2011 e il "Cruschetto Fiscalità" della Regione Piemonte, attualmente in fase di sperimentazione. Per concludere, si ribadisce come da tali strumenti, unitamente alla congruità degli incentivi economici, dipenderà il successo della partecipazione dei Comuni all'accertamento dei tributi erariali e regionali.

\* IRPET

<sup>1</sup> Non diversamente dalle modalità utilizzate per i tributi erariali, le segnalazioni relative ai tributi regionali vengono trasmesse all'Agenzia delle Entrate attraverso il sistema SIATEL-Punto Fisco.

<sup>2</sup> L'art. 2, c. 10, lett. B del Dlgs 23/2011 attribuisce ai Comuni il 50% delle somme erariali recuperate in virtù del loro concorso all'azione di accertamento (segnalazioni qualificate). Tale percentuale è stata elevata in via provvisoria per il triennio 2012-2014 al 100%.

## Il ruolo dei "paradisi fiscali" (anche europei) nella diffusione dell'evasione (italiana ma non solo...)

di Giancarlo Pola\*

L'evasione fiscale non è solo la mancata emissione dello scontrino, magari proprio a Cortina o in via Montenapoleone a Milano. Essa può assumere dimensioni molto maggiori e forme assai sofisticate, avvalendosi anche delle contorsioni, delle differenze e anche delle contraddizioni dei sistemi tributari di quel mondo complesso e variegato che è l'Europa, incluso il sottoinsieme dato dall'UE. Al contribuente, non solo italiano, maldisposto verso il proprio fisco nazionale vengono in soccorso i cosiddetti "paradisi fiscali", che secondo le verifiche dei Ministeri italiani interessati (le cosiddette "liste nere") ammontano a ben 70, una trentina dei quali posizionati nella stessa Europa (vedi Svizzera, San Marino, Monaco...) o in dependance europee situate in altri continenti (vedi Bermuda, Antille Olandesi, Antigua...). Ma quand'è che, secondo fonti obiettive (non solo quindi secondo il Ministero dell'Economia e delle Finanze italiano, "parte in causa") si ha la fattispecie del "paradiso fiscale"? Secondo un rapporto OCSE del 1998 (*Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue*) sono quattro i fattori chiave che individuano i paradisi fiscali. Si tratta dei seguenti: 1) l'assenza di forme di prelievo ovvero la previsione di forme di prelievo puramente nominali; 2) la mancanza di scambi effettivi di informazioni con i terzi; 3) la mancanza di trasparenza; 4) l'assenza di attività economiche sostanziali. Tuttavia, secondo la stessa OCSE il primo fattore chiave summenzionato rappresenta una condizione necessaria ma non sempre sufficiente affinché si tratti di un paradiso fiscale. Bisogna, infatti, considerare la signifi-

catività e la rilevanza del mancato prelievo nonché l'attitudine del paese a scambiare informazioni sui suoi contribuenti con economie terze. Meglio allora dire che il paradiso fiscale è lo Stato o il territorio che, oltre a soddisfare le premesse di cui al numero 1), garantisce la riservatezza dei non residenti, permettendo loro di sottrarsi all'obbligazione tributaria nel paese di provenienza. *Di conseguenza la condizione necessaria e sufficiente che identifica un paradiso fiscale deriverebbe dalla combinazione dei disposti contrassegnati dai numeri 1) e 2).* Lo Stato o il territorio che non intende scambiare informazioni fiscali con le amministrazioni finanziarie straniere incentiva di fatto il comportamento opportunistico del contribuente straniero. Allo stesso risultato porta la mancanza di trasparenza, che volutamente pervade l'ordinamento giuridico e le prassi amministrative dei paradisi fiscali.

Tra le "attenuanti generiche" del reato (ché di questo si tratta pur sempre, in altri paesi punito ancor più severamente che in Italia) commesso dal contribuente europeo che bypassa il proprio sistema tributario per adottarne uno straniero, più favorevole, vi è il fatto che l'appetibilità di un paradiso fiscale può scaturire anche da altri fattori, non strettamente legati alla fiscalità, dalla quale tuttavia non si può prescindere. Il menzionato studio OCSE fa notare che il potere attrattivo di un paradiso fiscale tende a crescere esponenzialmente all'aumentare della vicinanza *lato sensu* a un paese che non sia un paradiso fiscale (tale vicinanza non deve essere intesa in senso strettamente geografico, quanto e più in termini di comunanza culturale, linguistica, socio-economica, politica, diplomatica, ecc.: spontaneo pensare al binomio Italia- Canton Ticino o all'altro binomio Germania-Cantoni tedeschi...). Il contribuente può quindi beneficiare di un trattamento fiscale molto agevolato (la citazione della Svizzera non è casuale!) in un ambiente che non si discosta troppo da quello della madrepatria.

La concorrenza fiscale praticata dai paradisi fiscali si chiama *concorrenza fiscale dannosa*: contro di essa, al fine di prevenirla e debellarla, l'UE ha adottato un Codice di condotta *ad hoc* in materia di tassazione delle imprese (si tratta di una risoluzione risalente al 1997) che tuttavia non ha forza di legge e non vincola gli Stati membri, pur avendo una forte valenza politica. Gli Stati membri che volontariamente recepiscono il contenuto del Codice si impegnano, in particolare, al rispetto delle due clausole fondamentali di "smantellamento" (con cui si dispone che lo Stato membro riesamini la normativa e le prassi nazionali vigenti al fine di eliminare eventuali misure fiscali dannose il prima possibile) e di "status quo o congelamento" (impegno a non introdurre nuove misure fiscali pregiudizievoli). Tuttavia occorre ammettere che rimangono delle aree di residua responsabilità dell'UE per la lentezza e i ritardi nella lotta alle *bad practices* che ancora esistono al suo interno (perlopiù territori d'oltremare appartenenti agli Stati membri) o in quella sua immediata e opaca periferia che sono territori terzi (normalmente piccolissimi) formalmente indipendenti ma sostanzialmente integrati nel sistema economico dell'Unione.

Insomma, nonostante l'UE sia affetta da una molteplicità di fenomeni endogeni di concorrenza fiscale dannosa, l'internalizzazione dei paradisi fiscali più vicini potrebbe rivelarsi la scelta vincente. Internalizzare tali paradisi significa promuoverne l'adesione volontaria all'UE: l'internalizzazione pacifica implica sempre il consenso spontaneo dei territori coinvolti. La cosa non è proponibile per i paesi terzi più robusti e autonomi (e normalmente molto intransigenti) rispetto ai quali non si può che suggerire di continuare con i negoziati in atto. Solo così facendo si taglierebbe una buona dose di erba sotto i piedi ai "furbetti" di ogni paese, Italia in testa.

\*Università di Ferrara

## Attività e Notizie

### Iniziative

SENATO DELLE AUTONOMIE/  
FEDERALISMO E RIFORMA  
DELL'ORDINAMENTO LOCALE  
Convegno nazionale organizzato da  
Legautonomie  
Roma, Sala del Refettorio, Camera dei  
deputati  
14 ottobre 2013

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

### Pubblicazioni

Sabrina Iommi  
Governo locale e benessere dei cittadini:  
i costi evitabili della frammentazione,  
in "Istituzioni del federalismo", n. 2, 2013

Ministero dell'economia e delle finanze  
Nota di aggiornamento del Documento di  
economia e finanza 2013, 20 settembre  
2013

Luigi Idili, Alessandro Petretto e Nicola  
Sciclone (a cura di)  
Osservatorio sul federalismo fiscale in  
Toscana. Note e contributi, IRPET, 2013

**Federalismo** Trimestrale  
**IN** di informazione  
**Toscana** per cittadini  
e imprese

Redazione  
IRPET:  
Claudia Ferretti (Responsabile)  
Patrizia Lattarulo  
**REGIONE TOSCANA:**  
Luigi Idili, Giovanni Morandini,  
Agnese Parrini

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