



UNIVERSITÀ POLITECNICA DELLE MARCHE
FACOLTÀ DI ECONOMIA "GIORGIO FUÀ"

Corso di Laurea triennale in:
Economia e Commercio

L'EVASIONE FISCALE IN ITALIA
TAX EVASION IN ITALY

Relatore:

Prof. Papi Luca

Tesi di Laurea di:

Stelluti Eva

Matricola n.1081674

Anno Accademico 2020/2021

INDICE

Introduzione

Capitolo 1: L'evasione fiscale in Italia

- 1.1 L'evasione fiscale: introduzione
- 1.2 Evasione, elusione ed erosione
- 1.3 L'evasione fiscale in Italia

Capitolo 2: Le cause dell'evasione fiscale in Italia

- 2.1 La forte esposizione al rischio della nostra struttura economica
- 2.2 La struttura della politica fiscale italiana facilita l'evasione
- 2.3 La debolezza nella gestione del controllo
- 2.4 Il carente senso civico dell'italiano

Capitolo 3: L'evasione fiscale in Italia, confronti e differenze

- 3.1 Il rapporto dell'evasione con l'andamento economico italiano
- 3.2 Divari tra Nord, Centro e Sud Italia
- 3.3 Le differenze con il passato

Capitolo 4: Le conseguenze dell'evasione fiscale

- 4.1 Effetti macroeconomici
- 4.2 Tagli alla spesa pubblica
- 4.3 Effetti sull'equità e sulla distribuzione del reddito
- 4.4 Effetti sull'allocazione delle risorse e sull'efficienza

Capitolo 5: Le misure adottate per contrastare l'evasione fiscale

5.1 Alcuni esempi di misure

5.2 Considerazioni e soluzioni parziali

INTRODUZIONE

L'analisi del fenomeno dell'evasione fiscale, delle sue determinanti e dimensioni, nonostante l'evoluzione degli strumenti tecnologici ed informatici di cui sono dotate le amministrazioni finanziarie, risulta ancora oggi difficoltosa, a causa della natura stessa dell'evasione fiscale ossia di essere un'attività occulta.

Anche se non è facile conoscere e determinare le cause e le dimensioni esatte del fenomeno dell'evasione fiscale, si può però affermare che le sue ragioni non sono soltanto di tipo economico ma anche sociali, politiche e psicologiche.

L'obiettivo di questa tesi è di provare, per quanto possibile, a fare un'accurata analisi della realtà circostante l'evasione, per poter andare ad indagare sulle determinanti di questo fenomeno ed individuare quali misure sono più adatte per poterla contrastare.

L'evasione infatti provoca gravi danni all'intera economia italiana. Oltre alla distorsione sull'allocatione delle risorse; le ingiustizie distributive; la distorsione della concorrenza, il fenomeno dell'evasione fiscale ha effetti drammatici anche a livello macroeconomico, incidendo in maniera negativa sul Pil e sul debito pubblico e di conseguenza, sul benessere economico sociale del Paese.

Se il nostro Paese riuscisse a ridurre in maniera efficace l'evasione fiscale, il Pil aumenterebbe mentre il debito pubblico e le aliquote tributarie (che invece continuano ad aumentare), diminuirebbero, con conseguente miglioramento della situazione socio-economica italiana.

Nonostante i progressi nelle tecniche di accertamento e dei metodi di stima, è ancora difficile quantificare l'evasione e definire l'ammontare di reddito che riesce a sottrarsi all'imposizione, non solo per la sua natura occulta, ma anche perché gli studi effettuati fino ad oggi hanno portato a degli esiti abbastanza discordanti tra loro.

Si compierà un'indagine semplice e breve ma alquanto esaustiva, che permetterà di rispondere alle domande più frequenti sull'evasione, ovvero: come e perché evadere; problemi che affliggono il nostro paese; le divergenze che ci caratterizzano tutt'oggi ed i possibili rimedi all'evasione; ma il primo passo per arrivarci è rendersi conto della gravità del fenomeno.

Capitolo 1: L'evasione fiscale in Italia

1.1 L'evasione fiscale: introduzione

L'evasione fiscale riflette uno dei principali problemi dell'economia moderna, in particolare la nostra economia: il verificarsi di tale evasione fiscale all'interno della sostenibilità economica di vari paesi (soprattutto europei) rende questa analisi particolarmente importante in questo particolare periodo storico. L'evasione fiscale si riferisce alla valutazione e al pagamento di detrazioni fiscali illegali da parte dei contribuenti nascondendo tutto o parte del loro reddito e patrimonio e violando così le leggi fiscali.

La falsa dichiarazione dei redditi (in aggiunta alla mancata o errata dichiarazione fiscale e mancato versamento dell'imposta realmente dovuta) e/o la mancata emissione dei documenti fiscali (quali fatture, ricevute e scontrini fiscali) sulle vendite di beni o prestazioni di servizi consentono, infatti, al contribuente di ridurre l'imponibile e, di conseguenza, l'imposta dovuta. Le transazioni non certificate da un documento fiscale danno vita ad un'economia parallela, non visibile, denominata economia sommersa o "mercato nero". L'evasione fiscale diventa possibile nel momento in cui effettuiamo dei comportamenti, quali:

- 1 effettuare operazioni di vendita o prestazione di servizi senza emettere la regolare fattura, ricevuta o scontrino fiscale (le cosiddette vendite "in nero");
- 2 effettuare operazioni di vendita o prestazioni di servizi con emissione di documento fiscale ma per un importo parziale rispetto a quello effettivamente sostenuto;
- 3 inserire tra i costi di bilancio delle voci di spesa di costi mai sostenuti oppure sostenuti ma non inerenti l'attività di impresa;
- 4 sottostimare, a fine esercizio, le rimanenze di magazzino o i lavori in corso di lavorazione in modo da ridurre il reddito imponibile;
- 5 redigere false dichiarazioni dei redditi con conseguente mancato o parziale versamento dell'imposta realmente dovuta;
- 6 ricevere lo stipendio in due parti, una parte dichiarata e l'altra no così che non gravi sull'imponibile, ossia attraverso contanti;

In ambiti professionali che coinvolgono rapporti cliente-fornitore o tra aziende e lavoratori autonomi, l'evasione fiscale può essere attuata, ad esempio, sovrastimando l'importo registrato in modo che i clienti possano detrarre maggiori costi.

Nei casi più gravi, gli evasori fiscali commettono una frode fiscale, modificando registri, falsificando o distruggendo documenti per ingannare la gestione finanziaria.

1.2 Evasione, elusione ed erosione

Quindi come già accennato l'evasione comporta una violazione della legge, spesso si parla anche di elusione ed erosione fiscale: l'elusione può essere definita come il comportamento del contribuente che, pur rispettoso alla lettera della normativa tributaria, tende a evitare il pagamento dell'imposta con costruzioni negoziali il cui solo scopo è quello di sottrarsi all'obbligo fiscale. In molti casi, tuttavia, l'elusione non ha niente di condannabile e si distingue quindi dall'evasione che consiste invece in un illecito occultamento della materia imponibile. Si ha elusione, per esempio, quando una società sana e attiva ne incorpora un'altra gravemente dissestata, al solo scopo di imputarne le perdite al proprio bilancio e ridurre così l'utile imponibile.

Un altro esempio è la cosiddetta "thin capitalization" : quando una società è in debito con un'altra società dello stesso gruppo, il suo unico scopo è quello di detrarre i relativi interessi passivi dal proprio reddito, riducendo così il reddito imponibile. Tassa sul reddito. L'impatto economico dell'elusione fiscale è simile all'impatto dell'evasione fiscale: riduzione delle tasse, distorsione della concorrenza e distribuzione non uniforme degli oneri fiscali.

Per quanto riguarda l'erosione, "qui la perdita di gettito per lo stato non deriva da comportamenti illegali o ambiguità nella scrittura e interpretazione delle leggi, ma dalla decisione del legislatore di esentare certe attività o certi soggetti dalla tassazione, per perseguire finalità di interesse generale o per fare gli interessi di qualche lobby".¹

¹ Cottarelli C., I sette peccati capitali dell'economia italiana, Feltrinelli, Milano, 2018

Tuttavia, va detto che per quanto riguarda l'analisi dell'evasione fiscale e il suo impatto sul sistema fiscale italiano, prenderemo in considerazione due aspetti (elusione e evasione fiscale) dal punto di vista dell'analisi quantitativa. Questi due aspetti sono quasi sempre considerati insieme.

1.3 L'evasione fiscale in Italia

Allora, perché condannare l'evasione fiscale nel contesto della politica economica, soprattutto in Italia? Per rispondere a questa domanda, dobbiamo prima analizzare l'economia del benessere e il potenziale sistema di redistribuzione.

L'economia del benessere presuppone che il benessere di una società dipenda dal benessere degli individui che la compongono. In assenza di una tale situazione, la situazione in cui ogni individuo mantiene il proprio reddito senza redistribuirlo è l'equilibrio di Pareto, perché nessun cittadino è disposto a donare parte del proprio reddito ad un altro. Supponendo che una persona sappia che il reddito di altre è aumentato, e guadagnando utilità, è possibile un cambiamento della situazione iniziale: considerando la riduzione dell'utilità marginale del reddito, è molto più facile per i "ricchi" destinare il reddito ai soggetti più poveri, perché la loro utilità sarà maggiore, quindi, aumenterà l'utilità dei soggetti ricchi. Questo sistema continuerà a funzionare fino a che, la disutilità nel fare a meno di una unità di reddito aggiuntiva, da parte del "ricco", sia maggiore dell'utilità che potrebbe ricevere dalla funzione del benessere sociale. Pertanto, il ruolo dello Stato è la base per sostenere questo meccanismo, dato che i singoli contribuenti non sanno chi effettivamente abbia bisogno: lo Stato interviene, quindi, consentendo scambi a un costo nettamente inferiore.

Secondo alcuni economisti la redistribuzione del reddito è intesa come un bene pubblico, poiché il grado di disuguaglianza all'interno di una società influisce sull'utilità di tutti i cittadini.

L'evasione fiscale rende tutto questo meno efficiente ed efficace: inefficacie in quanto la redistribuzione del reddito non si verifica e in più l'utilità derivante dalla funzione del benessere sociale è inferiore; inefficiente perché per far fronte alla mancanza di fondi da utilizzare, lo

Stato è costretto a rivolgersi ai cittadini, nel domandare una quantità maggiore di reddito rispetto a quella che dovrebbero dare in condizioni di pareto-efficienza.

Considerando quindi che un equilibrio è pareto-efficiente se l'allocazione delle risorse è tale per cui non è possibile effettuare miglioramenti paretiani senza peggiorare le condizioni di un soggetto, è evidente come un aumento di tassazione costringa i soggetti a spostarsi da quell'equilibrio paretiano. In questo modo i contribuenti non sono più nel punto di indifferenza, ma sono a loro volta incentivati ad evitare la redistribuzione, perché la disutilità nel cedere un'unità di reddito è superiore rispetto all'incremento di benessere sociale.

Quindi, se l'allocazione delle risorse rende impossibile il miglioramento, senza deteriorare le condizioni di un altro soggetto, il così detto equilibrio pareto efficiente, allora è ovvio che l'aumento della tassazione costringe il soggetto ad intraprendere un'altra strada, diversa dall'equilibrio di Pareto. L'evasione, dunque, ha anche degli effetti negativi, in quanto modifica le allocazioni "naturali" indirizzando più risorse nei settori in cui è più facile evadere.

Uno dei principali documenti allegati alla NADEF 2019 è la "Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva", redatta dalla Commissione presieduta da Enrico Giovannini. La relazione, un documento molto interessante, stima la grandezza del fenomeno dell'evasione fiscale e contributiva fino al 2016, e alcune per il 2017.

"I risultati delle stime sono riassunti da due indicatori: il tax gap (Tavola 1), definito come il divario tra le imposte e i contributi versati e le imposte e i contributi che i contribuenti avrebbero dovuto versare in un regime di perfetto adempimento; e la propensione al gap, cioè il rapporto percentuale tra l'ammontare del tax gap e il gettito teorico. In pratica, il tax gap comprende le tasse e i contributi evasi e la propensione al gap è l'evasione in percentuale di quanto avrebbe dovuto essere pagato.

Pertanto una riduzione del gap indica un minor grado di evasione. Tra il 2012 e il 2016 si è verificato un leggero calo dell'evasione: la propensione al gap scende da 22,1 per cento a 21,4 per cento, forse anche per il miglioramento della congiuntura economica (si tende a evadere di meno quando l'economia si rafforza).

Il calo più forte si sarebbe però verificato nel 2015, mentre nel 2016 il grado di evasione sarebbe rimasto più o meno invariato.

Dati preliminari sul 2017 indicano che l'evasione sulle entrate tributarie è stimata essere scesa leggermente rispetto al 2016, di 1,1 miliardi. In termini di tax gap le imposte più evase sono l'Irpef da lavoro autonomo e impresa (34 miliardi nel 2016) e l'IVA (36 miliardi nel 2016). Colpisce l'enorme differenza tra la propensione a evadere l'Irpef tra lavoratori dipendenti e autonomi: i primi, per i quali le tasse sono raccolte attraverso la ritenuta alla fonte, hanno una propensione al gap nel 2016 di solo il 3,6 per cento. Per quanto riguarda la distribuzione territoriale dell'evasione, la relazione evidenzia che per la maggioranza dei tributi il gettito evaso è maggiore nelle regioni del Nord. Ciò è tuttavia dovuto al fatto che questi territori hanno un reddito e una base imponibile molto più elevata. Il grado di evasione è, invece, più elevato al Sud.”²

Tav. 1: Gap delle entrate tributarie e contributive (milioni di euro)

Tipologia di imposta	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Diff. 2017-16	Media 2014-16
IRPEF lavoro dipendente (irregolare)	3.887	3.975	5.149	5.465	5.350	N.D.	N.D.	5.312
IRPEF lavoro autonomo e impresa	32.551	32.215	33.396	32.661	33.936	32.062	-1.875	33.331
Addizionali locali IRPEF (lavoro dip.)	633	643	715	780	696	N.D.	N.D.	730
IRES	8.401	8.399	8.875	7.424	8.584	8.162	-422	8.294
IVA	36.312	35.038	36.591	34.961	36.051	37.176	1.125	35.867
IRAP	8.753	8.544	8.395	5.618	5.633	5.550	-82	6.548
LOCAZIONI	1.322	739	736	1.265	831	655	-177	944
CANONE RAI	887	942	977	1.008	240	225	-14	741
ACCISE sui prodotti energetici	924	1.169	1.306	1.430	1.611	2.077	466	1.449
IMU	3.892	5.160	5.140	5.113	4.989	4.872	-117	5.081
TASI	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	251	247	-4	251
Totale entrate tributarie (al netto TASI e lavoro dipendente)	93.042	92.207	95.414	89.479	91.875	90.778	-1.097	92.256
Totale entrate tributarie (al netto TASI)	97.562	96.825	101.278	95.724	97.921	N.D.	N.D.	98.308
Entrate contributive carico lavoratore dipendente	2.478	2.376	2.602	2.800	2.780	N.D.	N.D.	2.727
Entrate contributive carico datore di lavoro	8.077	7.906	8.688	8.830	8.412	N.D.	N.D.	8.643
Totale entrate contributive	10.555	10.282	11.290	11.630	11.192	N.D.	N.D.	11.371
Totale entrate tributarie (al netto TASI) e contributive	108.117	107.107	112.568	107.354	109.113	N.D.	N.D.	109.679

Fonte: Dati da "Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva"

² <https://osservatoriocpi.unicatt.it/cpi-archivio-studi-e-analisi-evasione-fiscale-il-nuovo-rapporto-della-commissione-giovannini-1800>

Introduciamo ora, un altro tema fondamentale che misura il benessere di un paese, ossia il PIL: prodotto interno lordo, che rappresenta appunto il valore complessivo dei beni e servizi finali all'interno di un paese in un certo intervallo di tempo, generalmente un anno. Il Pil può essere anche definito come il valore della ricchezza o del benessere di un paese. Si parla di Prodotto poiché il Pil misura il valore di mercato di tutti i beni finali prodotti; interno perché la definizione e il calcolo del Pil prendono in considerazione il valore finale dei beni e dei servizi prodotti internamente a un determinato paese (indipendentemente dalla nazionalità di chi li produce), a differenza del Prodotto Nazionale Lordo, che in parte è conseguito all'estero. Del Pil fanno parte i profitti realizzati dalle imprese straniere in Italia, viceversa i profitti realizzati dalle imprese italiane all'estero fanno parte del PNL italiano e del Pil dello Stato in cui hanno sede tali imprese. Il termine Lordo fa riferimento al fatto che il PIL è al lordo degli ammortamenti.³

Esistono tre diverse metodologie per calcolare questa grandezza, il primo è il "Metodo della spesa", il quale permette di ottenere il Pil attraverso la somma dei consumi, della spesa pubblica e delle esportazioni nette. Il secondo metodo è il "Metodo del Valore Aggiunto", il Pil è calcolato sommando i valori di beni e servizi prodotti dalle imprese. Per evitare ripetizioni, che intervengono nella catena del valore di un bene, ogni stadio della produzione viene contabilizzato come parte del Pil, ovvero solo il valore aggiunto al bene in questione in quello specifico stato della produzione. Il valore aggiunto può essere definito come la differenza tra il ricavo ottenuto dalla vendita e la somma pagata per l'acquisto delle materie prime e dei semilavorati utilizzati nel processo produttivo. L'ultimo metodo è il "Metodo dei Redditi", con il quale il Pil può essere ottenuto come somma delle retribuzioni e dei redditi da capitale. Tutti e tre questi metodi conducono al medesimo risultato.

³ Canullo G., Dornbusch R., Fischer S., Pettenati P., Startz R., Macroeconomia, Milano, McGraw-Hill, 2014

Un'ultima distinzione che si può fare è quella tra Pil nominale e reale. Il Pil nominale è così chiamato poiché misura il valore finale della produzione in un certo periodo ai prezzi di quel periodo, ossia ai prezzi correnti, ciò significa che il valore della ricchezza di una determinata nazione in un determinato periodo risente dell'inflazione, cioè dell'aumento costante dei prezzi.

Il Pil reale, invece, esprime un valore reale della produzione di beni e servizi, non sottoposto all'inflazione e misura la produzione in termini di effettivo potere d'acquisto della collettività.

Capitolo 2: Le cause dell'evasione fiscale in Italia

2.1 La forte esposizione al rischio della nostra struttura economica

Per poter definire ed esporre le misure di contrasto dell'evasione fiscale in grado di raggiungere gli obiettivi prefissati, è necessario individuare le determinanti alla base delle scelte di evasione dei contribuenti.

Le cause dell'evasione fiscale si possono raggruppare in due macrocategorie: ragioni economiche (struttura economica e pressione fiscale in primis) e strategie di controllo sui contribuenti, fattori di contesto (culturali e sociali).

Tra le ragioni economiche possiamo inserire la struttura economica italiana stessa che ci rende molto esposti al rischio di evasione, per vari motivi: innanzi tutto in Italia c'è un alto numero di lavoratori autonomi e questi evadono di più rispetto ai lavoratori dipendenti i quali, non hanno grandi margini di evasione in quanto con la riforma del 1974 è stata estesa a tutti i lavoratori dipendenti l'uso di ritenute alla fonte. Oltre a questo, con una ricerca effettuata nel 2013 dall'unione europea, l'Italia risulta infatti il paese con il maggior numero di imprese in Europa - 3,834 milioni - con la seconda, la Francia, che si ferma a 2,5 milioni. Da qui si evidenzia una chiara criticità del sistema tributario italiano: controllare 3,8 milioni di imprese, la maggior parte estremamente piccole (94,8% microimprese), risulta effettivamente troppo difficile. Siamo un paese di piccole imprese.

2.2 La struttura della politica fiscale italiana facilita l'evasione

Il secondo motivo attribuibile a questa categoria è il fatto che la struttura della nostra politica fiscale incentiva all'evasione. Ciò accade perché un po' le tasse sono alte, infatti possiamo ricordare ciò che Berlusconi disse in un incontro con l'Associazione nazionale dei contribuenti: "C'è una norma di diritto naturale che dice che se c'è uno Stato che chiede un terzo di quanto guadagni allora la tassazione ti appare una cosa giusta. Ma se ti chiede il 50-60% di ciò che guadagni, come accade per le imprese, ti sembra una cosa indebita e ti senti anche un po' giustificato a mettere in atto procedure di elusione e a volte anche di evasione"⁴.

⁴ Cottarelli C., I sette peccati capitali dell'economia italiana, Feltrinelli, Milano, 2018

Infine, c'è anche da considerare il costo eccessivo di pagare le tasse, cioè se per pagare una tassa devo girare per vari uffici, sarò incentivato ad evadere.

Il terzo motivo è che siamo un paese in cui l'uso del contante è ancora molto elevato rispetto ad altri paesi e ciò riduce la tracciabilità delle transazioni. Negli ultimi anni, infatti, si è cercato di limitarne notevolmente l'utilizzo ponendo dei limiti di importo alle transazioni legalmente consentite.

Possiamo aggiungere un'ulteriore motivazione, quella dell'economia non osservata, la quale comprende quella parte di attività nazionali che non può essere misurata in modo diretto ma che risulta costituita prevalentemente dall'economia sommersa, dall'economia illegale o criminalità e, inoltre, da tutte quelle attività che, per vari motivi, sfuggono all'osservazione diretta e quindi non sono limitate a specifici settori economici, bensì sono trasversali e visibili a tutti. Per quanto riguarda l'economia sommersa, questa è composta principalmente dall'occultazione volontaria del fatturato o di alcuni costi, oppure può essere favorita dallo svolgimento di lavori irregolari, definito anche "in nero". Invece, considerando l'economia illegale, include attività di produzione di beni e servizi la cui vendita è proibita dalla legge. Alcuni esempi di attività illegali sono la produzione e il commercio di stupefacenti, la prostituzione e così via.

2.3 La debolezza nella gestione del controllo

Nella seconda categoria, invece, possiamo inserire la debolezza del nostro apparato repressivo, data dalla debolezza nella gestione dei controlli, anche per la sovrapposizione di compiti tra Agenzia dell'entrate e Guardia di Finanza.

"Tuttavia, sarebbe necessario che alcune questioni critiche fossero affrontate con urgenza. L'introduzione di un approccio più strategico alla gestione dell'amministrazione fiscale e il ripristino dell'autonomia delle agenzie sono giustificate allo scopo di garantire un miglior coordinamento generale. La soluzione rapida di questi problemi, insieme alla questione della sovrapposizione dei ruoli tra l'Agenzia delle Entrate e la Guardia di Finanza, nonché le questioni procedurali relative al processo di riscossione dei crediti tributari, genereranno probabilmente risultati immediati e

tangibili. Queste considerazioni riguardano gli aspetti istituzionali e di governance dell'amministrazione fiscale, insieme a raccomandazioni più mirate alla riscossione dei crediti fiscali".⁵

In più, dobbiamo considerare anche le scarse penalità e anzi talvolta anche i vantaggi, che un cittadino ottiene non pagando le imposte, prendiamo ad esempio il condono fiscale che è quel provvedimento legislativo che prevede un annullamento e ha lo scopo di agevolare i contribuenti che vogliono risolvere i problemi che hanno con il fisco. Quindi in qualche modo i condoni "premiano" chi evade il fisco facendo pagare di meno di quello dovuto o addirittura annullano il debito. Un esempio di questo tipo di agevolazione è rappresentato dalla "pace fiscale" del 2018 e del 2019 ma anche dalla "voluntary disclosure": del 2014/2015, per il rientro dei capitali all'estero.

-“In base a quanto previsto nel testo definitivo del decreto fiscale 2019 pubblicato in Gazzetta Ufficiale, la pace fiscale è un intervento composto da diverse strade che i contribuenti ,privati, società ed imprese, possono utilizzare per sanare la propria situazione debitoria con il fisco italiano”.⁶ Il governo ha previsto diversi strumenti per mettersi in regola con il fisco, dallo stralcio, cioè il condono cartelle Equitalia per i vecchi debiti sotto i 1000 euro, il saldo e stralcio, con un'aliquota forfettaria del 16%,20% e 35%, la rottamazione-ter, consente di pagare il debito in 18 rate in 5 anni, per chi abbia già aderito alla precedente rottamazione dei ruoli, la definizione agevolata per i contribuenti e la nuova sanatoria omessi versamenti e per i piccoli errori formali sugli adempimenti fiscali.

-La collaborazione volontaria (voluntary disclosure) consentiva ai soggetti che detengono illecitamente patrimoni all'estero, di regolarizzare la propria posizione denunciando spontaneamente all'Amministrazione finanziaria la violazione degli obblighi di monitoraggio con il vantaggio di sanzioni ridotte fino alla metà del minimo edittale, per una "spesa complessiva" stimata che mediamente si aggira tra il 10% ed il 15% degli investimenti regolarizzati.

Le finalità che portano all'emanazione di un provvedimento di condono sono varie: per procurare nuove entrate ai conti pubblici; per porre fine al contenzioso pendente presso le commissioni tributarie; per evitare spese

⁵ https://www.mef.gov.it/inevidenza/documenti/Rapporto_OCSE_Ita

⁶ <https://www.informazionefiscale.it/decreto-fiscale-collegato-legge-bilancio-2019-testo-ufficiale>

di riscossione maggiori rispetto all'ammontare del debito; per consentire a chi si è sottratto agli obblighi tributari di rivelarsi senza incorrere in sanzioni.

Talvolta, questo "metodo", si ritiene efficace per favorire l'introduzione di nuovi meccanismi di applicazione delle imposte, per i quali serve definire i rapporti tributari preesistenti, in modo da poter ripartire ex novo con le nuove normative.

Il condono si esaurisce con il pagamento di una determinata somma di denaro calcolata in relazione alla tipologia e all'entità dell'oggetto del condono. Secondo la prassi, che corrisponde all'orientamento dottrinario prevalente, esso deve trovare fondamento in una legge, dato che deroghe al regime ordinario di operatività delle sanzioni stabilite con legge non possono essere disposte che con legge.

L'amnistia si conclude con il pagamento di una certa somma di denaro correlata al tipo e all'entità dell'oggetto del condono. Secondo la prassi, corrispondente all'orientamento dottrinale universale, esso deve essere basato sulla legge, perché le eccezioni al meccanismo di funzionamento generale delle sanzioni possono essere previste soltanto dalla legge.

Il condono permette, quindi, di regolarizzare la propria posizione di fronte al fisco pagando un ammontare minore rispetto a quanto previsto dalla normativa vigente.

2.4 Il carente senso civico dell'italiano

Infine come ultima motivazione troviamo la scarsità del senso civico dell'italiano. Il senso civico può essere definito come un atteggiamento di fiducia negli altri orientato alla disponibilità a cooperare per il miglioramento della società in cui si vive. Talvolta piccoli gesti sono all'apparenza innocui, episodi minimi di inciviltà, di egoismo, di maleducazione.

Se questi gesti e comportamenti vengono lasciati fare, se non ci si oppone, se non ci si indigna, questi atti si espanderanno, giorno dopo giorno, sempre di più. Questi gesti, spesso fatti anche senza ragionare, possono, a lungo andare peggiorare, più di quanto si pensi, alimentando anche atti di violenza, di criminalità, di sopraffazione del più debole, che poi, risultano molto difficili, se non impossibili da fermare. Analizziamo il degrado e la mancanza di consapevolezza civica sotto due aspetti: il primo di tipo morale sociologico ed un altro di tipo economico. In tutti e due i

casi è necessaria la durezza e la tempestività nell'intervento da parte della comunità e delle autorità. Alcuni esempi di gesti con scarso senso civico potrebbero essere identificati nell'abbandonare i resti dello spuntino o della bevuta per strada, i graffiti sui muri dei palazzi, le scritte sulle statue, le sigarette gettate dalla macchina, sono alcuni dei comportamenti "minori" sopportati dai cittadini.

E' sconcertante che ci sia chi certi episodi li subisce, un po' perché si pensa che protestare sia inutile e nulla cambi, un po' perché è faticoso essere impopolari. Ma qualcosa deve cambiare e il cambiamento dipende dalle norme, dai controlli sull'applicazione di norme, dal senso civico e dalla collaborazione di tutti.

Ciò che è inquietante è che alcune persone abbiano subito certi eventi, senza intervenire, facendo anche finta di non vedere, in parte perché la gente pensa che la protesta sia inutile, che nulla cambi e serva a poco. Ma certe cose devono cambiare, e il cambiamento dipende dalle regole, dal controllo dell'applicazione delle regole, dalla cittadinanza e dalla collaborazione di tutti.

Al contrario, da un punto di vista economico, la condanna, da parte della comunità, di comportamenti incivili, aiuta a sostenere le sanzioni e l'intervento delle autorità. Se questa azione di condanna del popolo e l'intervento delle autorità saranno tempestivi, avrà successo. Se l'azione sarà tardiva, probabilmente il numero di violazioni sarà così alto che sarà difficile o quasi impossibile contenere questi episodi.

Riallacciandoci alle ragioni economiche, il cittadino, come agente economico razionale, valuta il "guadagno" derivante dall'evasione delle imposte e il "rischio" di essere "scoperto", e quindi la probabilità di dover pagare una sanzione. L'evasione fiscale dipende quindi da tre *drivers* di natura economica:

- 1) probabilità di essere scoperti e sanzionati: più alta è la probabilità, più basso è l'incentivo a evadere;
- 2) ammontare della sanzione: più alta è la sanzione, più basso è l'incentivo a evadere;
- 3) grado di avversione al rischio dei contribuenti: categorie di contribuenti più avversi al rischio saranno meno incentivati a evadere. Negli ultimi anni,

però, l'evasione fiscale è stata interpretata a livello teorico e empirico attraverso l'influenza di fattori di contesto. Infatti, per spiegare l'evasione assumono sempre maggiore rilevanza, da un lato, la percezione psicologica, soggettiva e, talvolta, irrazionale, dei fenomeni e dall'altro lato, la presenza di comportamenti imitativi e la rilevanza del capitale sociale e delle interazioni tra soggetti.⁷

⁷ https://www.finanze.gov.it/export/sites/finanze/.galleries/Documenti/Varie/Audizione-CNEL-economia-sommessa-ed-evasione-fiscale-4.10.2019_finale.pdf

Capitolo 3: L'evasione fiscale in Italia, confronti e differenze

3.1 Il rapporto dell'evasione con l'andamento economico italiano

In questo paragrafo, terremo conto che il comportamento degli agenti economici sia razionale, e che l'evasione fiscale sia una scelta "di portafoglio" in una condizione di incertezza.

Il modello di Allingham e Sandmo esamina il problema dell'evasione di un'imposta proporzionale sul reddito. Tale modello analizza la decisione del contribuente sull'opportunità di evadere l'imposta, presentando una dichiarazione non esattamente conforme al vero, e sull'ammontare di imposta da evadere. Esiste una probabilità che la dichiarazione fatta dal contribuente possa essere accertata dall'amministrazione, così facendo sarà possibile stabilire l'imposta da versare e la sanzione amministrativa corrispondente.

La decisione del contribuente circa il pagamento delle imposte si configura come una scelta in condizioni di incertezza, giacché il risultato del suo comportamento non è certo. Inoltre, il contribuente è a conoscenza del suo reddito effettivo che se però non verrà comunicato all'amministrazione centrale, il reddito effettivo sarà diverso dal dichiarato.

Potrà non essere scoperto e allora la sua situazione patrimoniale risulterà migliore rispetto a quella di una dichiarazione veritiera. Se invece verrà scoperto e punito, la sua situazione finale sarà peggiore in quanto non solo dovrà pagare l'imposta sulla parte di reddito non dichiarata, ma anche una sanzione che potrà essere, a seconda della legislazione in merito, pecuniaria o detentiva.

Si assume che il contribuente massimizzi l'utilità attesa e che tale utilità sia funzione solamente del reddito; l'utilità marginale del reddito è positiva e decrescente e, pertanto, si assume che il contribuente sia avverso al rischio.

L'espressione per l'utilità attesa è data dalla seguente formula:

$$E[U] = (1 - p) U[w - \delta x] + p U[w - \delta x - \pi (w - x)]$$

dove:

x = reddito dichiarato;

p = probabilità di essere scoperto;

w = reddito effettivo;

δ = aliquota dell'imposta;

π = sanzione applicata se l'evasione è scoperta.

Quindi, il contribuente massimizzando, la sua utilità, stabilisce quante imposte evadere, tenendo conto di una probabilità che potrà subire un accertamento.

Supponendo poi che si verifichi un aumento di aliquota, questo può generare due effetti contrastanti: un effetto di sostituzione e un effetto di reddito. Un'aliquota più elevata costituisce un incentivo maggiore ad evadere (effetto di sostituzione); d'altra parte un aumento dell'aliquota sposta il contribuente a livelli di reddito più bassi, dove l'avversione al rischio è maggiore, provocando così, un effetto reddito positivo tendente a ridurre l'evasione.

E' chiaro che più elevata è l'avversione al rischio del contribuente e inferiore è il beneficio che posso ricavare dall'evasione e minore sarà l'evasione totale.

Ci troviamo davanti ad uno spreco di risorse dato dall'incertezza del contribuente, dalla sua avversione al rischio e alla variabilità del reddito: l'utilità che otterrebbe il contribuente, dopo l'evasione, sarebbe comunque inferiore a quella che avrebbe ottenuto la pubblica amministrazione, se egli avesse dichiarato da subito il reddito esatto.

Il modello di Allingham e Sandmo attiene soltanto all'evasione fiscale: un modello piuttosto differente, che analizza la *tax aversion*, è stato sviluppato da Cross e Shaw.

Essi esaminano congiuntamente l'elusione e l'evasione e ricomprendono i due fenomeni in un'espressione unitaria, *aversion* («avversione»), la cui utilità attesa dipende dal livello di ambedue le attività. Tale modello è basato sull'assunzione che esiste un rapporto di interdipendenza tra le due attività e pone particolare enfasi su due aspetti di questa relazione: la complementarità e la sostituzione. Il primo aspetto, che viene preso in considerazione introducendo una funzione di costi congiunti, è basato sulla considerazione che un incremento nel livello di un'attività condurrà ad una riduzione nel costo marginale dell'altra. Il secondo aspetto è tenuto presente introducendo una funzione di imposta progressiva cosicché un aumento nel livello di un'attività riduce il risparmio marginale d'imposta realizzabile con l'altra attività.

La considerazione di tale relazione modifica i maggiori risultati di statica comparata ottenuti dal modello di Allingham e Sandmo, nel senso che gli

effetti di un aumento della probabilità di essere scoperti, dell'aliquota e della sanzione diventano non univocamente definibili.

L'utilità attesa è data da :

$$E(U) = (1 - p)U(Y) + p U(Z)$$

dove:

$$Y = w (1 - \delta) + (A + E) \delta - C(A) - C(E)$$

$$Z = w (1 - \delta) + A \delta + E (1 - F) \delta - C(A) - C(E)$$

F = sanzione applicata se l'evasione è scoperta;

E = evasione;

A = elusione.

L'aspetto della complementarità tra evasione ed elusione è sviluppato nel modello sostituendo $C(A) + C(E)$ nella funzione dell'utilità attesa; la *sostituzione* è considerata sostituendo δ con una funzione di imposta progressiva $\delta = (A_0 + A + E - w)$ dove A_0 rappresenta deduzioni concesse al contribuente e costituisce un indicatore di una riduzione esogena dell'aliquota cosicché un aumento di A_0 corrisponde a una riduzione di δ .

Un aumento di aliquota in presenza di complementarità sta a significare che si bilanciano due effetti contrapposti, cioè l'effetto di un aumento di elusione, che riduce il costo marginale dell'evasione (e produce un effetto di sostituzione verso l'evasione) e l'opposto effetto di ogni aumento nel costo marginale dell'evasione, che conduce ad un effetto di sostituzione verso l'elusione.

Introducendo, poi, la funzione di imposta progressiva potremmo notare come influiscono i due differenti effetti reddito: un effetto reddito diretto che spinge all'evasione quando A_0 aumenta (data l'ipotesi di avversione al rischio decrescente) e un effetto reddito negativo indiretto sull'evasione, prodotto da un effetto sostituzione che diminuisce l'elusione.

Inoltre, la diminuzione dell'elusione può aumentarne il relativo rendimento e condurre ad un effetto indiretto di sostituzione nei confronti dell'evasione con conseguente aumento dell'aliquota che colpisce il

contribuente. Le forze tendenti a ridurre l'evasione possono controbilanciare le forze opposte e gli incrementi indotti nell'aliquota possono produrre l'effetto che l'elusione aumenta quando A_0 cresce. Considerando, infine, l'effetto della sanzione in presenza di complementarità è possibile notare che una riduzione nell'evasione (causata da una più elevata F) aumenta il costo marginale dell'elusione.

Il primo punto importante è che questi modelli assumono che il contribuente massimizza la propria utilità, in presenza di una funzione di utilità decrescente e, pertanto, di avversione assoluta al rischio.

È comune osservazione che non tutti i contribuenti attuano programmazioni tributarie rischiose : ciò può spiegarsi vuoi con un loro senso di lealtà alle istituzioni fiscali ; vuoi con il costo di tali attività rispetto al risultato; vuoi con la loro (elevata) avversione al rischio. Ma è anche vero che vi sono soggetti che non hanno avversione al rischio : vuoi perché l'effetto di reddito, per i loro atti considerati, non è rilevante ; vuoi perché le loro curve di utilità del reddito non sono decrescenti nel tratto rilevante; vuoi per la loro relazione funzionale fra utilità e probabilità.

Possiamo quindi riepilogare che un aumento dell'aliquota avrà soltanto un effetto di sostituzione (in termini del modello Allingham-Sandmo) di segno positivo sulla lunghezza del ritardo. Ciò significa che differire il pagamento è tanto più conveniente quanto più cospicue sono le imposte dovute dal contribuente, in virtù degli interessi aggiuntivi che egli riuscirà a conseguire in seguito al ritardo.

Un'altra importante differenza, che assume particolare rilievo in relazione ai risultati del modello di Cross-Shaw, è che nel modello della dilazione la variabile sotto controllo è la durata del ritardo e non il reddito. La complementarità e la sostituzione sono, infatti, basate sull'ipotesi che gli individui possono riorganizzare le loro attività con aggiustamenti marginali così da, raggiungere l'allocazione meno costosa tra evasione ed elusione, dato l'ampio raggio di attività a loro disposizione.

Se da una parte i modelli economici spiegano piuttosto bene la scelta del consumatore in quanto essere perfettamente razionale, è evidente che nello studio d'insieme del fenomeno manca una componente psicologica, che studia non tanto il comportamento del contribuente come soggetto razionale, bensì le scelte che un individuo (in quanto tale) compie: nel 1979 quindi, due psicologi hanno postulato la Teoria del Prospetto, un modello teorico relativo ai processi decisionali che inducono le persone a prendere decisioni sub-ottimali. Questo modello aiuta a capire per quale motivo i contribuenti sono spinti a dichiarare un falso reddito rispetto quello effettivo, nonostante a loro converrebbe fare il contrario, date le conseguenze a cui sarebbero sottoposti.

La teoria del prospetto si basa su quattro assunti fondamentali:

- Il decisore (in questo caso il contribuente) interpreta un risultato economico in base al valore di riferimento soggettivamente definito quindi un reddito superiore a quello previsto sarà un guadagno, un reddito inferiore al valore di riferimento sarà una perdita;

- La predisposizione al rischio non è costante, infatti questa si modifica lungo il dominio dei possibili esiti monetari di una scelta economica; sarà quindi avverso al rischio nel dominio dei guadagni e propenso al rischio nel dominio delle perdite;

- Il decisore è avverso alle perdite: una perdita verrà pesata maggiormente di un guadagno dello stesso ammontare. Kahnemann e Tversky nei loro studi hanno dimostrato come i soggetti presi in esame rifiutassero offerte in cui si proponeva loro un guadagno di 150 dollari al 50% di probabilità a fronte di una perdita di 100 dollari con il 50% di probabilità, infatti secondo loro 150 dollari di guadagno potenziale non erano sufficienti per rischiare di perdere 100 dollari;

- Il decisore, secondo gli studi di Kahnemann e Tversky, tenderebbe a sopravvalutare la probabilità associata ad eventi remoti e sottovalutare la probabilità che accadano eventi quasi certi: passare da una vincita certa a una molto probabile (95%), porta l'individuo a sottovalutare di molto il grado di attrazione dell'alternativa; passare da una perdita certa ad una molto probabile porta invece a rendere meno negativa la perdita.

Questa teoria è riuscita a trovare enorme successo in ambito economico grazie alla sua capacità di fornire valide argomentazioni alle divergenze che si trovano tra i modelli teorici e i risultati empirici di studi e ricerche.⁸

3.2 *Divari tra Nord, Centro e Sud Italia*

Tutti i paesi hanno divari di sviluppo regionale. Quello tra nord e sud Italia rappresenta però un caso speciale del divario economico. Varie sono le ragioni. In Italia, a differenza di altri paesi, il reddito medio diminuisce da nord a sud secondo l'asse principale della penisola. Le regioni sottosviluppate rappresentano gran parte del paese: il 40% del territorio e quasi il 35% della popolazione. Con una popolazione di 20 milioni di abitanti il sud, ha una popolazione attuale che è il doppio di quella della Grecia, che è equivalente a Danimarca, Norvegia e Svezia messe insieme. Oltre ad essere vasto, il divario di sviluppo tra il Mezzogiorno e il resto d'Italia è, poi, persistente: infatti questo divario è sempre stato presente, durante lo sviluppo economico dell'Italia. "Ma il ritardo meridionale è speciale anche sotto un altro profilo. Prima del 1861, le regioni del Mezzogiorno hanno avuto una storia istituzionale diversa da quella del Centro-Nord. Per questo motivo, si è spesso ritenuto che le origini del ritardo meridionale vadano ricercate nella storia precedente l'unificazione nazionale."⁹

3.3 *Le differenze con il passato*

Nel 1861, si unificarono Italie diverse, perché ognuna aveva una storia diversa. Per livelli d'istruzione e per strutture sociali e istituzionali, una diversità grande esisteva tra le regioni di quello che era stato il Regno delle Due Sicilie e il resto del paese. Anche l'Italia centrosettentrionale non era omogenea. Negli ampi territori dell'ex Stato Pontificio, i tassi di analfabetismo e le condizioni sociali ed economiche erano molto simili a quelli delle regioni meridionali. E in Veneto, come in diverse province

⁸ L.Bagnoli, *La funzione sociale della cooperazione. Teorie, esperienze e prospettive*, 2010

⁹ https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-direttorio/int-dir-2019/Panetta_21_settembre_2019_Foggia.pdf?pk_campaign=EmailAlertBdi&pk_kwd=it

setentrionali, il tenore medio di vita non era molto diverso da quello delle regioni più arretrate del meridione. Sia al Nord, sia al Sud c'erano regioni più prospere e altre più povere. La differenza tra le due parti del paese era tutt'altro che netta. La disparità nei redditi tra il meridione e il Centro-Nord, molto modesta, se non del tutto inesistente, alla data dell'Unità, cominciò ad aumentare alla fine dell'Ottocento, quando nel Nord-Ovest si avviò l'industrializzazione. Da allora, per oltre mezzo secolo, Nord e Sud seguirono due sentieri divergenti di sviluppo. La lunga divergenza della prima metà del Novecento si arrestò negli anni Cinquanta del secolo scorso. Poi, per un periodo tutto sommato breve, un quindicennio, il divario si limitò.

Perché il Mezzogiorno non è sviluppato come il Nord? Se si guarda agli indicatori economici, la risposta appare, tutto sommato, semplice. Il ritardo economico del Mezzogiorno dipende essenzialmente dal fatto che si è industrializzato in ritardo, e con minore intensità, rispetto al resto d'Italia. Questo ritardo ha avuto effetti economici, ma anche conseguenze sociali e politiche. E' quindi un problema strutturale molto complesso che ereditiamo di generazione in generazione. Un problema che non si può risolvere semplicemente attraverso politiche di trasferimento di risorse, peraltro effettuate per decenni. Il reddito al Sud è più basso, perché il lavoro è meno produttivo e perché lavorano meno persone rispetto alla popolazione. Il costo della vita è però più basso. Deve essere considerato il divario di performance della pubblica amministrazione, evidenziato dagli indici di efficienza; il divario nei saldi dei conti pubblici, che nel sud hanno generato persistenti e ampi deficit; il divario di capitale sociale e di capitale umano. Il calo demografico è poi più forte al Sud che al Centro-Nord. Bisogna cercare di accelerare lo sviluppo economico del Sud creando un clima favorevole all'investimento privato: lasciando più spazio al normale funzionamento del mercato, provocando un'efficienza della pubblica amministrazione e il rafforzamento del capitale sociale e umano.¹⁰

¹⁰ Daniele V., Il paese diviso: Nord e Sud nella storia d'Italia, 2019

Un altro fattore da tenere in considerazione è senz'altro legato alla mafia ed ad altre attività illegali che fanno parte dell'economia sommersa e dell'economia illegale, come ad esempio il lavoro nero, la prostituzione, lo spaccio di droga, il contrabbando, la rivendita di oggetti rubati, la corruzione e le truffe ai danni delle assicurazioni. Ovviamente non si possono attribuire unicamente al Sud d'Italia tutte queste attività illegali, ma comunque il peso che hanno è davvero sostanziale: 211 miliardi stimati dall'ISTAT, pari all'11.9% del Pil nel 2018.

Secondo un recente studio condotto dalla società inglese Tax Research LLP emerge che l'Italia è il primo paese per evasione fiscale in Europa, con circa 180 miliardi di euro di tasse evase, il che corrisponde all'11,5% del Pil.¹¹ E se ci si sposta in termini relativi, il tax gap dell'Italia, cioè il rapporto tra fisco evaso ed entrate fiscali dello Stato, si attesta al 23,28%. Ciò significa che per ogni euro riscosso dal fisco italiano, si perdono circa 23 centesimi in evasione fiscale.

L'Italia è, quindi, il primo paese nell'Ue per evasione dell'iva in valori assoluti: un mancato gettito per le casse dello Stato pari a 35,4 miliardi di euro.

La Commissione Ue, in un rapporto mostra le cifre di questo divario tra gli incassi attesi e quelli effettivamente realizzati. Un problema che non è solo italiano, ma riguarda tanti paesi del vecchio continente, come Regno Unito (23,5 miliardi di euro) e Germania (22 miliardi).

Ovviamente i valori cambiano: in termini percentuali, il primato negativo spetta alla Romania, che ha registrato una percentuale di evasione dell'iva pari al 33,8% nel 2018, seguita da Grecia (30,1%) e Lituania (25,9%). L'Italia invece conta un divario pari al 24%. Le differenze percentuali più piccole tra gettito atteso e riscosso sono state registrate in Svezia (0,7%), Croazia (3,5%) e Finlandia (3,6%).

¹¹ Il sole 24 ore, L'evasione si combatte anche favorendo la fedeltà fiscale

Capitolo 4: Le conseguenze dell'evasione fiscale

L'evasione fiscale non solo causa danni morali ed etici ai contribuenti onesti, eludendo il principio dell'equità sociale di fronte alle autorità fiscali, ma simboleggia anche la questione centrale dell'analisi economica di ogni paese e delle successive politiche economiche. L'evasione fiscale, infatti, ha causato perdite macroeconomiche al Paese e alla collettività, riproducendo anche gravi effetti negativi nel medio e lungo termine, per cui si definisce una vera piaga sociale. Il fallimento dello Stato nel recuperare i fondi utilizzati per la spesa pubblica o per finanziare la crescita economica, da un lato, ha causato un eventuale contributo al deficit pubblico, portando così alla generazione del debito pubblico, dall'altro la mancanza di misure di stimolo nazionale per la crescita economica stessa.

Al fine di recuperare i debiti pubblici, se lo Stato non è in grado di recuperare completamente i fondi dall'evasione fiscale, sarà costretto a ridurre la spesa pubblica, riducendo le spese amministrative pubbliche, e potrebbe ridurre la qualità dei servizi pubblici. A lungo andare, oltre al possibile danno pubblico, l'aumento delle tasse può anche portare a una riduzione del reddito dei consumatori, a una riduzione dei consumi e ad un ulteriore calo della crescita economica.

Alcuni pensano che, considerando l'intero sistema economico, il danno economico significativo e innegabile allo Stato e alla pubblica amministrazione, in realtà, non sia così scontato, perché sarebbe consentito comunque di far circolare più moneta, per avere almeno con un impatto positivo sull'economia, in particolare sul consumo e sulla crescita economica stessa. Anche lo Stato, infatti, ha la capacità di alimentare il sistema economico, cioè, di utilizzare il denaro del gettito fiscale per migliorare i servizi e le opere pubbliche fornite ai cittadini, redistribuire il reddito, finanziando la ricerca scientifica e tecnologica e promuovendo l'innovazione.

Un ulteriore effetto dell'intensificazione delle tasse, ossia della pressione fiscale sui cittadini per cercare di recuperare i fondi evasi, è quello di non favorire l'attività dei soggetti imprenditoriali, oltre che limitare la normale attività di consumo dei consumatori: tutto ciò può creare un circolo vizioso, generando una situazione per alcuni insostenibile, che spinge sempre più contribuenti all'evasione, peggiorando ulteriormente la situazione, e alla fuga di capitali e di settori produttivi-economici all'estero, laddove le condizioni economiche e lavorative siano migliori, incidendo dunque negativamente sulla crescita economica del paese d'origine, con possibili effetti di stagnazione o anche recessivi.

Il recupero di evasione sarebbe potenzialmente in grado di affrontare e risolvere due diversi problemi, quello del debito pubblico e quello della crescita economica.

Quindi le principali conseguenze dell'evasione fiscale sono riconducibili alla riduzione del gettito fiscale dello Stato e delle entrate pubbliche nonché alla distorsione del mercato a favore degli evasori.

4.1 Effetti macroeconomici

Mentre i principali effetti che l'evasione fiscale ha sulla realtà economica sono i seguenti:

- Effetti macroeconomici: l'evasione fiscale provoca gravi danni al paese, in particolare per quanto riguarda la diminuzione del gettito fiscale e delle entrate pubbliche. Questo va ad incidere sul peggioramento del deficit pubblico. La mancanza di fondi che affluiscono nelle casse dello Stato obbliga i responsabili politici a ridurre i servizi e la spesa pubblica, o ad aumentare la pressione fiscale dei cittadini che pagano le tasse per compensare la mancanza di reddito o il debito pubblico degli evasori fiscali. A causa dell'utilizzo dei mezzi e delle attività di controllo si è proceduto alla stessa lotta all'evasione fiscale che si è tradotta in un ulteriore aumento della spesa pubblica;

-Indebitamento pubblico, consiste nel finanziamento delle uscite del bilancio pubblico e della spesa pubblica, mediante la collocazione al pubblico dei titoli di Stato.

Questi ultimi sono uno strumento che permette allo Stato di aumentare le entrate con la vendita di obbligazioni a breve e lungo termine. Una volta acquistato il titolo, investendo il proprio capitale, l'acquirente ha un ritorno economico sia per quanto riguarda il capitale investito che il guadagno di un interesse.

La vendita dei titoli di Stato può essere effettuata con la sottoscrizione pubblica in asta o tramite l'acquisto in banca o su un mercato secondario.

I titoli di Stato sono stati utili poichè, in diverse occasioni, hanno consentito ai governi il finanziamento di deficit imprevisti nel bilancio pubblico.

Ma, il forte ricorso all'emissione dei titoli pubblici ha comportato la crescita del debito pubblico dello Stato con conseguente crescita della quota di spesa pubblica destinata al pagamento degli interessi sui titoli invece che al finanziamento di spese reali. Questa è, appunto, considerata una soluzione di breve periodo, poiché a lungo andare, questa strada causa un crescente indebitamento pubblico dello Stato;

-Lotta all'evasione fiscale: lo Stato combatte l'evasione fiscale con metodi di accertamento fiscale, che però, non sempre consentono di scovare l'evasore, se il fenomeno è molto diffuso e radicato. Condurre la lotta all'evasione solo con l'accertamento è, infatti, una pratica poco efficace. L'accertamento tramite gli studi di settore (nuovi ISA), cioè strumenti fiscali per valutare l'attività economica di imprese, professionisti e lavoratori autonomi sulla base di rilevazioni e stime statistiche sul settore di appartenenza, introduce il rischio di penalizzare le imprese realmente in difficoltà economica. Per combattere l'evasione fiscale sarebbe necessaria l'introduzione di riforme fiscali che impediscano all'evasore di occultare la propria attività economica.

4.2 Tagli alla spesa pubblica

- Tagli alla spesa pubblica: lo Stato riduce la spesa pubblica a livello di una minore offerta di beni e servizi pubblici: questo è l'intervento politico più difficile. Non essendoci entrate pubbliche si hanno tagli alla spesa pubblica, ai beni pubblici e ai servizi pubblici. In alcuni casi, tagliare la spesa pubblica, è un fatto positivo perché può

razionalizzare la spesa ed eliminare gli sprechi, ma in altri si traduce come fatto negativo poiché la situazione si aggrava sempre sulle persone più “bisognose”;

La spesa pubblica in Italia, in realtà, non è per nulla elevata: non serve a niente tagliare la spesa pubblica, ma occorre eliminare gli sprechi, rivalutando la spesa pubblica. Infatti, nonostante l'elevato interesse al debito, la spesa pubblica totale dell'Italia è in linea con il livello medio dei paesi europei. Ciò significa che la principale spesa pubblica, ovvero la spesa per la fornitura di servizi pubblici è inferiore alla media europea. In seguito a vari anni di politiche rigide, il valore della spesa pubblica totale per cittadino in termini reali è ora ben al di sotto della media europea

Da tutto ciò ne segue che bisogna guardare altrove per spiegare la formazione del debito e per affrontare i problemi di competitività del Paese. La spesa pubblica di scopo italiana andrebbe incrementata e certamente riqualificata, non tagliata.

4.3 Effetti sull'equità e sulla distribuzione del reddito

- **Impatto sull'equità e sulla distribuzione del reddito:** l'evasione fiscale penalizza l'equità della distribuzione tra le entità economiche, perché i cittadini e le aziende hanno capacità diverse di evadere le tasse. Ad esempio, l'imposta sui dipendenti è una ritenuta alla fonte. Pertanto, rispetto ad altri tipi di lavoro o produzione, è meno probabile che i dipendenti evadano. Quando lo Stato è costretto ad aumentare i tributi per far fronte al mancato gettito fiscale dell'evasione, ciò si traduce in maggiori imposte per chi già le paga;

-Pressione fiscale: per far fronte alla copertura finanziaria della spesa pubblica, il policy maker è costretto a innalzare le aliquote fiscali a carico dei contribuenti onesti, aumentando la pressione fiscale. È l'intervento più semplice. Il policy maker si limita a compensare il calo di entrate pubbliche causato dall'evasione con l'innalzamento del

carico fiscale sui contribuenti onesti, al fine di ottenere le entrate pubbliche necessarie alla copertura della spesa pubblica.

4.4 Effetti sull'allocazione delle risorse e sull'efficienza

- **Impatto sull'allocazione delle risorse e sull'efficienza:** l'evasione fiscale sfavorisce i cittadini che pagano le tasse anziché coloro che non le pagano (distorsione di mercato). L'aumento della pressione fiscale e la concorrenza delle società che evadono le tasse (concorrenza sleale) danneggeranno le società che rispettano i loro obblighi fiscali. Gli evasori fiscali hanno una struttura dei costi inferiore rispetto ai contribuenti, quindi possono operare sul mercato a prezzi più competitivi rispetto ad altre società. Al contrario, le aziende più efficienti con aliquote di evasione fiscale inferiori sono costrette a uscire dal mercato. A lungo termine, ciò ha un impatto sulla distribuzione delle risorse nel sistema economico, che tendono a fluire verso settori con maggiore evasione fiscale, il che non favorisce la crescita e lo sviluppo economico.

Capitolo 5: Le misure adottate per contrastare l'evasione fiscale

5.1 Alcuni esempi di misure

La lotta all'evasione fiscale è una delle tante questioni che raramente vengono affrontate in questa fase politica. Oltre al continuo intervento sulla legittimità e l'uguaglianza dei cittadini, alcuni studi hanno anche dimostrato che la riduzione dell'evasione fiscale si tradurrà in una riduzione dell'uguaglianza fiscale e come avrà un impatto positivo su crescita, occupazione, investimenti, ricerca e sviluppo.

Sono state avanzate alcune proposte molto efficaci e pratiche per risolvere il problema in un tempo limitato. Questo è il risultato di anni di ricerca e descritto in numerosi rapporti, articoli e libri. Questi rapporti dimostrano che l'uso consapevole delle nuove tecnologie e l'analisi del meccanismo di evasione fiscale del contribuente può portare a risultati significativi. Per un paese con gravi problemi di debito pubblico e fiscale, questo argomento dovrebbe diventare il centro dell'attenzione di tutti i partiti che aspirano al governo.

“L'evasione IVA derivante dalla omessa fatturazione è tecnicamente definita “con consenso”. Infatti, l'evasione IVA da omessa fatturazione è principalmente dovuta a un “consenso” tra operatori nella transazione economica, ovvero tra fornitori e acquirenti di beni e prestazioni di servizi. Per tale ragione, la strategia dell'Amministrazione finanziaria di introdurre incentivi fiscali in misura tale da far emergere un “contrasto di interessi” tra le parti, al fine di rendere conveniente l'emissione della fattura e quindi la tracciabilità telematica ai fini della dichiarazione IVA è finalizzata al contrasto dell'evasione IVA da omessa fatturazione.”¹² Si è parlato anche di “lotteria degli scontrini”, collegata all'introduzione dell'obbligo di trasmissione telematica dei corrispettivi.

¹² https://www.finanze.gov.it/export/sites/finanze/.galleries/Documenti/Varie/Audizione-CNEL-economia-sommessa-ed-evasione-fiscale-4.10.2019_finale.pdf

Tale provvedimento, infatti, è volto a stimolare gli adempimenti fiscali introducendo il "contrasto di interessi" tra controparti nelle operazioni economiche, in modo da evitare la mancata prova del pagamento in base all'accordo tra acquirente e venditore.

“Per contrastare l’evasione IVA da omessa dichiarazione, a partire dal 1° gennaio 2019, è entrato in vigore l’obbligo della fatturazione elettronica tra tutti i soggetti IVA e nei confronti dei consumatori finali introdotto con la Legge di Bilancio 2018. Con questo provvedimento, l’obbligo di fatturazione elettronica, già previsto dal 2015 per le operazioni commerciali con la Pubblica Amministrazione, risulta notevolmente esteso. Sono esonerati dall’emissione della fattura elettronica solo gli operatori (imprese e lavoratori autonomi) che rientrano nel cosiddetto “regime di vantaggio” e quelli che rientrano nel cosiddetto “regime forfettario”. A tali categorie di operatori si possono aggiungere i “piccoli produttori agricoli”, i quali erano esonerati per legge dall’emissione di fatture anche prima dell’introduzione dell’obbligo di fatturazione elettronica.”¹³

La fatturazione elettronica è un nuovo sistema, digitale, di emissione, trasmissione e conservazione delle fatture che permette di acquisire in tempo reale tutte le informazioni di fatture, sia emesse che ricevute, consentendo alle autorità competenti di poter effettuare controlli in modo più veloce ed efficace, e, soprattutto, di dimostrare che l’Iva dichiarata e quella versata coincidano. Inoltre, questo sistema, ha dato alcuni input alla digitalizzazione e ha promosso la semplificazione della gestione delle procedure amministrative.

Prima dell’introduzione di tale obbligo, servivano circa 18 mesi all’Amministrazione fiscale per accertare l’esistenza di un operatore inadempiente e contrastare per questa via le frodi IVA. Con l’introduzione delle fatture elettroniche i tempi si sono ridotti a tre mesi.

¹³ https://www.finanze.gov.it/export/sites/finanze/.galleries/Documenti/Varie/Audizione-CNEL-economia-sommersa-ed-evasione-fiscale-4.10.2019_finale.pdf

Un altro strumento per poter contrastare l'evasione fiscale è quello introdotto nel "decreto agosto", nel quale il governo ha annunciato l'introduzione del cashback di Stato per i pagamenti elettronici. L'obiettivo è quello di rendere tracciabili un maggior numero di transazioni in particolare dell'Iva, ma anche per stare al passo della tecnologia e premiare i cittadini che se ne avvalgono.

Per favorire l'utilizzo dell'ultima modalità di pagamento è stato ideato il piano cashback 2020, ovvero il bonus di acquisto. Questo metodo prevede che per ogni euro speso, una piccola quota verrà accreditata sul proprio conto.

È stato fissato un tetto sui rimborsi pari a 150 euro per semestre e un numero minimo di transazioni da effettuare pari a 50 per semestre. Questo significa che ogni anno si potranno ottenere rimborsi fino a 300 euro su un totale di spesa di tremila. Inoltre, il governo ha deciso di incentivare l'utilizzo quotidiano dei pagamenti elettronici introducendo un premio per i maxi-utilizzatori: le prime centomila transazioni effettuate in un anno riceveranno un premio di tremila euro. Il rimborso massimo è di 150 euro a semestre e il numero minimo di transazioni è pari a 50 a semestre. Ciò significa che è possibile ottenere un rimborso fino a 300 euro all'anno per una spesa complessiva di 3.000 euro. Inoltre, il governo ha deciso di incentivare l'uso quotidiano dei pagamenti elettronici garantendo premi ai maggiori utilizzatori: le prime 100.000 transazioni effettuate entro un anno riceveranno un premio di 3.000 euro.

E' prevista un'ulteriore misura, che è quella della lotteria degli scontrini, la quale andrebbe ad accentuare il piano di lotta all'evasione fiscale e punta ad invogliare i contribuenti a richiedere l'emissione dello scontrino elettronico. Potranno partecipare alla lotteria con lo scontrino elettronico i contribuenti maggiorenni e residenti in Italia. Con ogni scontrino elettronico relativo a spese di importo di minimo 1 euro, a partire dal 1° gennaio 2021, i contribuenti potranno concorrere all'assegnazione di premi di importo compreso tra 100.000 euro e 30.000 euro.

“L’importo dei premi sarà differenziato e sarà a vantaggio chi paga con carte, bancomat e altri strumenti tracciabili. Ci saranno 10 estrazioni al mese per la lotteria cashless, 3 per la lotteria degli scontrini rivolta ai pagamenti in contanti. Due saranno invece le estrazioni annuali: il maxipremio sarà di importo pari a 5 milioni di euro per la lotteria cashless e di 1 milione di euro per la lotteria degli scontrini ordinaria. La lotteria degli scontrini rientra nell’ambito delle misure necessarie per contrastare l’evasione fiscale. Il gioco a premi di Stato non è una novità pensata dall’Italia, ma ormai da anni è stata introdotta in diversi Paesi Europei, tra cui Malta e Portogallo.”¹⁴

E’ bene introdurre, come ultimo strumento, l’indice sintetico di affidabilità (ISA). L’ISA misura l'affidabilità dei comportamenti fiscali del contribuente su una scala di valori compresi tra uno e dieci. L’indice sintetico è calcolato con riferimento a ciascuno dei periodi d’imposta disponibili e rappresenta una sintesi di specifici indicatori elementari di settore. In tal modo risulta quindi anche possibile descrivere l’andamento dell’affidabilità nelle diverse annualità.

Gli indicatori di base dell'ISA consentono ai contribuenti, con poca affidabilità creditizia, di modificare il proprio comportamento nel tempo per migliorare il profilo contabile e la situazione reddituale delle dichiarazioni dei redditi.

Il contribuente può verificare il proprio grado di affidabilità fiscale e rivedere, nel caso lo ritenga opportuno, la propria contabilità nei limiti in cui questo è possibile ovvero, dichiarando maggiori componenti positivi al fine di incrementare direttamente le diverse basi imponibili e acquisire un punteggio più alto.

La prima rilevante novità metodologica degli ISA è rappresentata dall’introduzione del concetto di “modello di *business*”. L’idea di fondo del concetto è che i contribuenti sono distinti in gruppi omogenei, in base ai fattori che denotano e definiscono il modello organizzativo. Con gli ISA si passa dalla

stima dei soli ricavi, prevista dagli studi di settore, all’analisi di diverse basi imponibili per una valutazione più completa del conto economico. L’analisi considera diverse basi imponibili, normalizzate sia per quanto riguarda il

¹⁴ <https://www.informazionefiscale.it/lotteria-degli-scontrini-2021-premi-pagamenti-carte-bancomat>

numero complessivo degli addetti, valutando il grado di affidabilità dei ricavi aggiungendo a questo anche quello del valore aggiunto e del reddito.

“Le funzioni dei ricavi per addetto e del valore aggiunto per addetto sono state effettuate mediante un nuovo approccio statistico-economico, adottando una funzione di produzione di tipo Cobb-Douglas in forma logaritmica su valori pro-capite.”¹⁵

“Ma qual è il vantaggio per lo Stato nell’offrire questi incentivi? I pagamenti digitali, oltre a ridurre i costi e i tempi delle transazioni, sono molto più complicati da nascondere al fisco; una maggiore quantità di pagamenti tracciati, dunque, aumenta la base imponibile e quindi i ricavi per lo Stato nella raccolta delle imposte. Infatti, l’uso del contante e la dimensione dell’economia sommersa sono correlati positivamente.”¹⁶

5.2 Considerazioni e soluzioni parziali

L’evasione fiscale in Italia è un fenomeno molto ampio e complesso più di quanto potremmo immaginarci, le cui cause sono diverse e imputabili a differenti soggetti.

L’evasione fiscale è dovuta ad una bassa efficienza dell’amministrazione, poiché risulta difficile calcolare l’ammontare da richiedere ad ogni contribuente; ma, ciò, è dovuto anche ad una dispersione degli organi fiscali, a un’imposizione fiscale troppo elevata che incentiva i contribuenti ad evadere, a un sistema di accertamenti antiquato, anche se pian piano si

¹⁵

https://www.gazzettaufficiale.it/do/atto/serie_generale/caricaPdf?cdimg=19A0001300400010110024&dgu=2019-01-04&art.dataPubblicazioneGazzetta=2019-01-04&art.codiceRedazionale=19A00013&art.num=1&art.tiposerie=SG

¹⁶ <https://www.ilfattoquotidiano.it/2020/10/11/il-cashback-avra-funzionato-se-i-soldi-recuperati-saranno-superiori-ai-costi-come-in-portogallo/5960705/>

sta evolvendo, come abbiamo visto nell'introduzione di strumenti, e all'esistenza di sanzioni troppo basse.

Gli interventi e le misure che il governo ha posto in atto in questi anni sembrerebbero seguire una giusta traiettoria, alcune di queste possono essere individuate nella semplificazione degli adempimenti per i contribuenti nella riorganizzazione degli organi amministrativi e nell'introduzione di alcuni strumenti innovativi per ridurre l'evasione dell'IVA.

Possiamo concludere, sostenendo che l'evasione è considerata un fenomeno così complicato e strutturato che un solo strumento non può bastare per ridurla: servirebbe un coordinamento di strumenti che da una parte disincentivi i contribuenti ad evadere e, dall'altra, renda più semplice il compito degli organi di controllo.

BIBLIOGRAFIA

- Cottarelli C., I sette peccati capitali dell'economia italiana, Feltrinelli Editore Milano, 4° edizione, Marzo 2020
- Santoro A., L'evasione fiscale, Il Mulino, 2010
- Livadiotti S., Ladri. Gli evasori e i politici che li proteggono, Bompiani, 2014
- Staffolani S., Microeconomia, Introduzione all'economia politica, Milano, The McGraw-Hill, 2011
- Canullo G., Dornbush R., Fischer S., Pettenati P., Startz R., Macroeconomia, Milano, McGraw-Hill, 2014
- Daniele V., Il paese diviso: Nord e Sud nella storia d'Italia, 2019
- L.Bagnoli, La funzione sociale della cooperazione. Teorie, esperienze e prospettive, 2010
- Il giornale delle scienze psicologiche, Teoria del prospetto: come gli uomini prendono decisioni in condizioni di rischio- I grandi esperimenti di psicologia
- Ministero dell'economia e delle finanze, Commissione per la redazione della relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva
- Zoppi A., Lotta all'evasione fiscale: il nuovo cashback basterà?, IPSOA Quotidiano, 2020
- Visco V., Come ridurre l'evasione fiscale, NENS, 2020
- Il sole 24 ore, L'evasione si combatte anche favorendo la fedeltà fiscale

SITOGRAFIA

- <https://osservatoriocpi.unicatt.it/cpi-archivio-studi-e-analisi-evasione-fiscale-il-nuovo-rapporto-della-commissione-giovannini-1800>
- <https://www.rassegna.it/articoli/leconomia-non-osservata-ma-ben-visibile>
- https://www.mef.gov.it/inevidenza/documenti/Rapporto_OCSE_Ita
- <https://www.informazionefiscale.it/decreto-fiscale-collegato-legge-bilancio-2019-testo-ufficiale>
- https://www.finanze.gov.it/export/sites/finanze/.galleries/Documenti/Varie/Audizione-CNEL-economia-sommersa-ed-evasione-fiscale-4.10.2019_finale.pdf
- https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-direttorio/int-dir-2019/Panetta_21_settembre_2019_Foggia.pdf?pk_campaign=EmailAlertBdi&pk_kwd=it
- https://www.finanze.gov.it/export/sites/finanze/.galleries/Documenti/Varie/Audizione-CNEL-economia-sommersa-ed-evasione-fiscale-4.10.2019_finale.pdf

- <https://www.informazionefiscale.it/lotteria-degli-scontrini-2021-premi-pagamenti-carte-bancomat>
- https://www.gazzettaufficiale.it/do/atto/serie_generale/caricaPdf?cdimg=19A0001300400010110024&dgu=2019-01-04&art.dataPubblicazioneGazzetta=2019-01-04&art.codiceRedazionale=19A00013&art.num=1&art.tiposerie=SG
- <https://www.ilfattoquotidiano.it/2020/10/11/il-cashback-avra-funzionato-se-i-soldi-recuperati-saranno-superiori-ai-costi-come-in-portogallo/5960705/>