



UNIVERSITÀ POLITECNICA DELLE MARCHE
FACOLTÀ DI ECONOMIA “GIORGIO FUÀ”

Corso di Laurea triennale in Economia e Commercio

**Evasione fiscale e welfare: Equità orizzontale tra i
contribuenti ad alto reddito**
**Tax evasion and welfare: Horizontal equity among high-
income Taxpayers**

Relatrice:

Prof.ssa Raffaella Santolini

Rapporto Finale di:

Luca Ansevini

Anno Accademico 2025/2026

Alla mia famiglia

Ringrazio i miei amici e la mia famiglia per la vicinanza e sostegno durante tutto il percorso. Ringrazio mia zia e mia nonna per aver sempre creduto nelle mie capacità anche quando le sottostimavo: siete state la mia autostima. Ringrazio mio fratello e mia madre per aver tifato sempre per me, per aver festeggiato ogni mio successo e consolato ogni mia sconfitta: siete stati la mia forza. Ringrazio la mia ragazza Vittoria per avermi insegnato cos'è il vero impegno ed essermi stata a fianco durante questo percorso: sei stata la mia disciplina. Ringrazio mio padre: la tua etica nel lavoro è stata di ispirazione per questa tesi e la tua dedizione sarà sempre di esempio per la mia vita lavorativa. Sei il punto di riferimento migliore che un figlio possa avere.

Grazie a tutti.

INDICE

INTRODUZIONE.....	5
Capitolo 1 L'evasione fiscale e il caso italiano.....	9
1.1 Definizione e caratteristiche dell'evasione fiscale.....	9
1.2 Alcuni fondamenti teorici dell'evasione fiscale	11
1.3 L'evasione fiscale in Italia: dimensioni e cause	15
Capitolo 2 Welfare state ed equità orizzontale: il ruolo dell'ISEE	21
2.1 Il welfare state: definizione e origine	21
2.2 L'ISEE: pilastro del welfare che incentiva la sottodichiarazione.....	24
2.3 Equità orizzontale nelle fasce di popolazione ad alto reddito	28
CONCLUSIONI.....	32
BIBLIOGRAFIA	34
SITOGRAFIA	35

INTRODUZIONE

Il presente elaborato ha l'obiettivo di analizzare e mettere in luce il problema dell'evasione fiscale e dell'equità orizzontale tra i contribuenti appartenenti alle fasce di reddito più elevate attraverso l'analisi delle caratteristiche dell'evasione fiscale e del welfare state in Italia. Per comprendere al meglio il fenomeno della mancata equità orizzontale si è scelto di partire dall'evasione fiscale, principale causa di questo problema. Successivamente è stato illustrato cos'è e come è nato il welfare state e il ruolo principale dell'Indicatore della Situazione Economica Equivalente (ISEE). Infine, si è arrivato a comprendere come questo indicatore possa incentivare la sottodichiarazione del reddito e patrimonio e come questa possa portare a problemi futuri nel gettito fiscale e quindi nella spesa pubblica. In particolare, nel primo capitolo si chiarisce cos'è e perché è un problema l'evasione fiscale. Quali sono i numeri globali e come vengono calcolati. Si analizza poi la teoria economica dell'evasione attraverso il modello EAG-AS di Michael G. Alingham e Agnar Sandmo, in grado di illustrare le spiegazioni che l'economista si dà rispetto al comportamento opportunistico dell'evasore. Si spiegano poi, riproponendo un esempio numerico di Alessandro Santoro, le criticità delle soluzioni che il modello teorico offre. Si illustra, sempre nel primo capitolo, l'evasione fiscale nel caso italiano: le dimensioni e le cause strutturali

e culturali. La struttura del sistema socioeconomico italiano e la cultura del popolo italiano sono infatti aspetti fondamentali per la comprensione di uno dei fenomeni che più danneggia la penisola italiana.

Nel secondo capitolo, invece, si illustra cos'è e quali sono le origini del welfare state. Si capirà come l'evoluzione economica dei paesi occidentali e della loro composizione socioeconomica sia riuscita a instaurare sistemi di previdenza sociale. Sistemi che ad oggi sono la base di paesi avanzati come l'Italia, in grado di redistribuire le risorse tra i cittadini e creare, il più possibile, le condizioni per garantire pari opportunità a tutti i cittadini. Verrà introdotto e analizzato l'ISEE, perché ad oggi è il pilastro fondamentale del welfare italiano, della sua natura selettiva ma anche delle sue problematiche strutturali e di come esse possono diventare un incentivo alla sottodichiarazione. Infine, l'elaborato di tesi analizza il problema dell'equità orizzontale nelle fasce ad alta capacità contributiva. Viene proposto un ragionamento dove si prova a spiegare perché l'evasione fiscale e l'abbassamento artificiale dell'ISEE generino problemi di equità orizzontale. Per fare questo si è fatto l'esempio delle tasse universitarie e di come le famiglie che compiono sottodichiarazione siano avvantaggiate, tolgono risorse a chi ne ha veramente bisogno e rischiano di indebolire il patto fiscale tra lo Stato e le famiglie ad alta capacità contributiva fiscalmente regolari.

Nonostante si parli di famiglie formalmente agiate, è importante che si formi un dibattito pubblico su questo tema. In primo luogo, perché si parla di vere e

proprie ingiustizie. In secondo luogo, perché potrebbero emergere problemi a livello di gettito fiscale e quindi alla capacità dello Stato di garantire la redistribuzione della ricchezza e garantire pari opportunità alle fasce più fragili della popolazione.

Capitolo 1

L'evasione fiscale e il caso italiano

1.1 Definizione e caratteristiche dell'evasione fiscale

L'evasione fiscale è un comportamento, attivo o omissivo, per volontà consapevole del soggetto che lo adotta, volto a diminuire il valore economico dell'imposta dovuta rispetto a quello previsto dal sistema fiscale.¹

La differenza tra comportamento attivo o omissivo si ha quando, nel primo caso, il contribuente compie azioni concrete volte a aggirare la legge tributaria, per esempio nasconde redditi o imputare costi fittizi, mentre il comportamento omissivo indica l'inosservanza della legge tributaria, ad esempio quando vi è una mancata dichiarazione del reddito o un mancato pagamento delle imposte tributarie dovute. Questa pratica, che è a tutti gli effetti un illecito, è compiuta da un gran numero di soggetti in tutto il mondo e produce vantaggi personali e altera la concorrenza tra le imprese. Le sue conseguenze ricadono sull'equità del sistema

¹ Santoro, A. (2010). L'evasione fiscale. Bologna, Il Mulino, pag. 12.

fiscale, sulla riduzione delle risorse disponibili per i servizi pubblici e indeboliscono le politiche di welfare.^{2,3}

L'evasione fiscale nel mondo è un problema di notevole rilevanza e difficilmente misurabile, poiché i diversi paesi e gli studi economico-scientifici usano diversi criteri e approcci metodologici, le diverse stime variano sensibilmente a seconda di questi. Per capire le dimensioni, assolutamente non trascurabili, di questo fenomeno, basti pensare alle stime fatte da Mark Bou Mansour il quale in un articolo del 2024 dichiara che a livello mondiale i paesi perdono circa 492 miliardi di dollari in gettito fiscale, attraverso l'elusione fiscale di multinazionali (~ 347 miliardi) attuata attraverso il trasferimento artificiale dei profitti all'estero e l'evasione da parte di personaggi facoltosi (~ 144 miliardi) che occultano i propri patrimoni all'estero, in paradisi fiscali, per abbassare il carico fiscale dovuto nel paese in cui questi attori eseguono la propria attività economica o risiedono.⁴

² Santoro, A. (2010). L'evasione fiscale. Bologna, Il Mulino, pp. 18-27.

³ Santoro, A. (2025). Evasione fiscale. Ridurla (molto) si deve e si può. Milano, Vita e Pensiero, pag. 60 e pag. 67.

⁴ Mansour M., (2024), World losing half a trillion to tax abuse, largely due to 8 countries blocking UN tax reform, annual report finds. Report completo disponibile al link:

<https://taxjustice.net/press/world-losing-half-a-trillion-to-tax-abuse-largely-due-to-8-countries-blocking-un-tax-reform-annual-report-finds/> (accesso in data 05/07/2026).

1.2 Alcuni fondamenti teorici dell'evasione fiscale

Nella seconda metà del Novecento gli economisti iniziano a studiare le cause teoriche dell'evasione fiscale, questi partono da un concetto chiave nella teoria economica, partendo dal concetto di utilità. Il contribuente è visto come un soggetto razionale e l'evasione come una scommessa, il cosiddetto modello EAG (*evasion as a gamble*). Michael G. Alingham e Agnar Sandmo nel 1972 formalizzano questa idea, pubblicando un articolo dove presentano per la prima volta il modello chiamato "AS", destinato ad essere percepito come il punto di partenza della teoria economica dell'evasione fiscale.⁵

Nel modello EAG-AS, l'oggetto principale di studio è il reddito individuale evaso. Gli strumenti che lo Stato ha per disincentivare l'evasione sono, il livello delle sanzioni (T) e la probabilità di essere scoperti e sanzionati dalle autorità (p). Le variabili del modello oltre a sanzioni e probabilità sono il reddito reale (W), che è un dato esogeno ed è conosciuto dal contribuente ma non dal fisco, il reddito dichiarato (X), che è la variabile scelta dal contribuente nel modello e l'aliquota fiscale ordinaria (θ)⁶. Il reddito se il contribuente non viene scoperto risulta:

⁵ Cowell (1990), *Cheating the Government*. Cambridge, MIT Press, pp. 50-51.

⁶ Michael A., and Sandmo A. (1972). "Income tax evasion: A theoretical analysis" *Journal of Public Economics*", Volume 1, Numero 3-4, pp. 323-328.

$$“Y=W-\theta X”.$$

Se il contribuente viene scoperto, il reddito risulta:

$$“Z=W-\theta X-T(W-X)”.$$

Il modello afferma che l'individuo dichiara il reddito che massimizza la sua utilità attesa $EU(X)$:

$$“EU(X)=pU(Z)+(1-p)U(Y)”^7.$$

Il modello EAG-AS presenta dei limiti. Il primo è che esso considera il contribuente perfettamente razionale, con un certo grado di avversione al rischio. Non c'è nessuna considerazione etica, di appartenenza o rispetto della legalità: è individualista, assolutamente privo di senso civico, ma al tempo stesso razionale quindi anche abbastanza prudente.⁸ Si parla sostanzialmente di un caso limite, dove il contribuente medio viene descritto in realtà da un comportamento estremizzato e non effettivamente rappresentativo. Il secondo limite della teoria economica dell'evasione fiscale si riscontra quando si cerca di applicare alla realtà l'aumento delle sanzioni (T) e delle probabilità dei controlli (p). Nel modello queste due grandezze abbassano l'utilità del contribuente ad evadere all'aumentare di esse, quindi sono complementari ma anche sostitute, anche se, per essere credibile, la

⁷Michael A., and Sandmo A. (1972). "Income tax evasion: A theoretical analysis". *Journal of Public Economics*, Volume 1. Numero 3-4, pp. 323-328.

⁸ Visco, V (2017). *Colpevoli evasioni*. Milano, EGEA spa, pag. 7.

sanzione (che deve essere preoccupante per l'evasore) deve essere necessariamente accompagnata da un certo tipo di probabilità di applicazione.

Il modello EAG-AS prevede che il contribuente paga le imposte solo in alcuni casi limite, ovvero quando la percezione della possibilità di subire un controllo è estremamente alta o quando le conseguenze all'evasione sono estremamente gravi. Entrambe queste soluzioni non sono possibili, per principi di equità e proporzionalità della pena e per i costi eccessivi per effettuare gli eventuali controlli minimi per il modello.⁹

Per chiarire meglio e in maniera più intuitiva le criticità del modello AS, è utile riproporre un esempio numerico elaborato da Alessandro Santoro (2025), dove il modello viene considerato dall'autore nella sua versione semplificata, che corrisponde a quella accademica standard, dove il contribuente è neutrale al rischio. Fatta questa premessa e riprendendo le grandezze del modello, la probabilità minima di essere controllato per dissuadere dall'evasione è " $p=I/(I+T)$ ". Se per ogni euro evaso pagato il contribuente subisce una sanzione di un euro ($T=1$), la probabilità minima di controlli deve essere del 50% ($p=0,5$). Considerando che la dichiarazione dei redditi viene fatta una volta all'anno, l'individuo deve aspettarsi un controllo ogni 2 anni, in Italia ci sono all'incirca 40 milioni di persone che

⁹ Santoro, A. (2025). Evasione fiscale. Ridurla (molto) si deve e si può. Milano, Vita e Pensiero, pag. 22.

dovrebbero pagare l'Imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF), per garantire un controllo ogni 2 anni, lo Stato dovrebbe controllare 20 milioni di individui all'anno. In pratica il gettito fiscale verrebbe impiegato esclusivamente per effettuare i controlli, e ciò sarebbe controproducente.

Il modello AS però suggerisce che se non si vuole, o non conviene, alzare il livello di controlli, si possono alzare le sanzioni. Si vede l'esempio dove per ogni euro evaso pagato, l'evasore debba pagare ulteriori quattro euro ($T=4$), allora le probabilità obiettivo dei controlli cala al 20% ($p=0,20$), ovvero un controllo ogni 5 anni (8 milioni di controlli all'anno). Seppur non è un obiettivo facile da raggiungere, è comunque più fattibile del precedente sistema con $T=1$, però in questo caso nasce un altro problema. In Italia essendo l'aliquota media pari al 30%, l'individuo per ogni euro evaso ha un reddito non tassato di circa 3 euro. Quindi come può una persona con 3 euro di reddito pagarne 4? Al netto di indebitamenti, non può. Allora la sanzione dovrebbe avere un'altra natura, ovvero nella privazione o limitazione della libertà, quindi far diventare l'evasione fiscale un reato penale. In quasi tutti gli ordinamenti viene previsto il carcere o gli arresti domiciliari per gravi episodi di evasione ma, soprattutto per lo Stato italiano dove la maggior parte del reddito non versato viene da piccoli evasori, sarebbe una chiara violazione del principio di equità della pena. Per quanto l'evasione sia un comportamento riprovevole che merita di essere punito, in uno Stato liberale sarebbe sbagliato dire che esso sia peggiore dei delitti che, per esempio, mettono addirittura sotto minaccia

la stessa vita umana. Se le sanzioni per l'evasione fiscale aumentassero a dismisura, ad esempio garantendo il carcere per 10 anni, a quanto dovrebbero aumentare le pene per reati come la corruzione, reati contro la pubblica amministrazione o per il riciclaggio? Sarebbe possibile immaginare, in uno stato liberale, un aumento delle pene per combattere un problema generalizzato come l'evasione fiscale? Probabilmente no.¹⁰

1.3 L'evasione fiscale in Italia: dimensioni e cause

Dopo aver parlato dei fondamenti teorici delle loro criticità, si consideri il caso italiano, uno dei contesti tra i più penalizzati dall'evasione fiscale. In questo paragrafo vengono illustrate le cause strutturali e culturali che caratterizzano il sistema italiano.

L'evasione fiscale in Italia è uno dei problemi più gravi che pesano sul paese, riducendo welfare, creando concorrenza sleale e aumentando disuguaglianza sociale, oltre a ridurre la qualità e quantità dei servizi forniti dallo Stato. Prima di vedere le dimensioni dell'evasione è bene distinguere le imposte dalle tasse: le imposte sono prelievi coattivi che gravano sulla ricchezza del singolo e non vengono pagate a fronte di una domanda per un particolare servizio, ma servono

¹⁰ L'esempio numerico è tratto da Santoro, A. (2025). Evasione fiscale. Ridurla (molto) si deve e si può. Milano, Vita e Pensiero, pp. 23 e 24.

per finanziare beni e servizi pubblici forniti dallo Stato, mentre le tasse rappresentano il prezzo fissato dallo Stato di particolari beni e servizi da esso associate, che i cittadini domandano e pagano volontariamente. Le principali imposte del sistema tributario italiano sono: l'Imposta sul valore aggiunto (Iva); l'Imposta sul reddito delle persone fisiche (Irpef); l'Imposta sul reddito delle società (Ires); l'imposta regionale sulle attività produttive (Irap). Un esempio di tassa è invece la Tassa sui Rifiuti (TARI).¹¹

La gravità della piaga dell'evasione fiscale è data anche dalla dimensione di essa, considerando solo l'ambito tributario, secondo il Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) in un rapporto del 2025, il *tax gap*¹² è risultato compreso tra i 89,7 miliardi e 90,9 miliardi di euro nel 2022.¹³

L'evasione in Italia avviene per molteplici cause: alcune legate al comportamento e cultura del popolo italiano, altre dalle possibilità che il sistema

¹¹Primieri N. Qual è la differenza tra tasse, imposte e contributi? <https://fidocommercialista.it/quale-la-differenza-tra-tasse-imposte-e-contributi> (accesso in data 06/07/2026).

¹² Il tax gap è la differenza tra gettito delle principali imposte tributarie (Iva, Irpef-Ires e Irap) e il gettito potenziale. Cfr. Guerra, M. C., e Bosi, P. (2022). I tributi nell'economia italiana. Seconda Edizione, Bologna, Il Mulino, pag. 299.

¹³ MEF, Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva anno 2025, pag. 5.

tributario e le caratteristiche uniche del nostro sistema economico danno ai potenziali evasori. Prima di vedere il perché l'evasore medio italiano evade, quali possibili motivazioni possa avere, vediamo quali sono le cause strutturali che gli permettono, e qualche volta invitano, ad evadere. Un elemento fondamentale che caratterizza l'Italia è proprio la sua particolare struttura economico-sociale formata da un gran numero di piccole o microimprese e da lavoro autonomo, al netto dei lavoratori agricoli, la quota dei lavoratori indipendenti sul totale dei contribuenti è nettamente più alta rispetto agli altri paesi europei, anche dei più avanzati. Difatti, è molto più facile sottostimare fatturato o sovrastimare costi oppure evadere l'IVA in realtà piccole o addirittura personali rispetto a quelle più complesse come le medie e grandi imprese che possono avere sistemi di contabilità più elaborati, sistemi interni di controllo e hanno più probabilità di essere sottoposti a controlli fiscali dato il volume di capitale da queste gestito. Un altro problema è dato dalla scarsità dei controlli, questa inefficienza dell'amministrazione finanziaria è data dalla scarsa prontezza di aggiornamento rispetto al sistema tributario: nel 1973 erano 4,5 milioni i contribuenti soggetti ad autodichiarazione del reddito e quindi all'imposizione personale, ad oggi questo dato è arrivato a circa 41,5 milioni di persone.¹⁴ La riforma del 1973 e 1974 è stata non ottimale nelle scelte per la

¹⁴ Guerra, M. C., e Bosi, P. (2022). I tributi nell'economia italiana. Seconda Edizione. Bologna, Il Mulino, pag. 297.

risoluzione di questo imminente problema, in quanto sono stati scelti criteri più analitici del controllo fiscale e il criterio della tassazione del reddito effettivo in presenza della particolare struttura produttiva sopra descritta non attuando interventi adeguati ad essa e di fatto lasciando l'amministrazione in difficoltà a far fronte ai suoi compiti. Inoltre, possono contribuire all'evasione anche l'elevata percentuale richiesta ai contribuenti rispetto al loro reddito e l'elevata complessità ingiustificata delle norme fiscali. Questo crea un problema di cui è ormai difficile trovarne l'origine, un circolo vizioso dove le imposte aumentano per colmare le perdite generate dall'evasione fiscale e l'evasione aumenta per l'aumento delle imposte.¹⁵ Poi c'è il problema dei condoni. Il condono è una possibilità per il contribuente con debiti fiscali che vorrebbe regolarizzarsi, ma non lo fa a causa delle sanzioni o per l'imbarazzo che potrebbero avere nel rivelare la loro evasione, di rientrare nel sistema fiscale. Pertanto, il condono quando viene offerto potrebbe far regolarizzare la posizione a livello finanziario di molti evasori, portando un miglioramento all'intera società con entrate nel breve termine, ma anche nel futuro a livello di gettito fiscale. Inizialmente questa sembra una buona strategia per riscuotere aliquote perse, ma l'effetto che possono portare i condoni sono tutt'altro che positivi. In primo luogo, il gettito recuperato è minore rispetto a quello che si

¹⁵ Guerra, M. C., e Bosi, P. (2022). I tributi nell'economia italiana. Seconda Edizione. Bologna, Il Mulino, pp. 296-298.

potrebbe recuperare attraverso una riscossione efficiente dei debiti fiscali. In secondo luogo, i contribuenti onesti potrebbero iniziare ad evadere aspettando prossimi condoni. In società avanzate, con un'autorità strutturata, come in Italia, i condoni dovrebbero essere l'eccezione alla regola e dovrebbero essere utilizzati in vista di una stretta dell'apparato di controllo fiscale per far rientrare la maggior parte degli evasori oltre che per ristabilire il patto fiscale con essi.¹⁶ Un'altra causa strutturale è il funzionamento del welfare, che viene in Italia analizzato attraverso l'Indicatore della Situazione Economica Equivalente (ISEE). Questa modalità di rilevamento della ricchezza viene utilizzata per capire chi, tra i cittadini, ha bisogno di aiuti e agevolazioni (bonus) da parte dello Stato. Sebbene sia uno strumento fondamentale in una civiltà avanzata che non lascia indietro i più deboli (a livello economico) è anche uno dei metodi più utilizzati per guadagnare doppiamente dall'evasione fiscale.

Le ragioni culturali rispetto all'evasione fiscale sono molteplici e importanti per capire i motivi di questo fenomeno. In Italia, il popolo ha sempre meno fiducia rispetto allo Stato e alla pubblica amministrazione, percependoli come inefficienti, non rappresentativi e si sente distante rispetto ad essi. L'atteggiamento tipico del popolo italiano non è esprimere il suo dissenso in pubblica piazza con proteste e

¹⁶ Santoro, A. (2025). Evasione fiscale. Ridurla (molto) si deve e si può. Milano, Vita e Pensiero, pp. 41 e 42.

rivolte rispetto ad altri paesi (ad esempio la Francia) dove basta alzare di poco l'età pensionabile per vedere centinaia di migliaia di persone in piazza in protesta. In Italia, invece le persone più sono in disaccordo e più si allontanano dal partecipare attivamente allo Stato. Questa attitudine la vediamo ad esempio nella partecipazione politica attraverso il voto, dove gli astenuti sono una grande fetta della popolazione. Un'altra ragione è l'alta tolleranza del popolo all'evasione fiscale, un comportamento riassumibile dall'idea "in fondo in fondo tutti siamo un po' evasori", che sia una caratteristica del popolo italiano e del suo paese e giustificata anche dall'alto livello di tassazione.¹⁷

¹⁷ Santoro, A. (2010). L'evasione fiscale. Bologna, Il Mulino, pag. 9.

Capitolo 2

Welfare state ed equità orizzontale: il ruolo dell'ISEE

2.1 Il welfare state: definizione e origine

Il welfare state (dall'inglese Stato di benessere) è un insieme di politiche pubbliche tramite le quali lo Stato fornisce protezione, sotto forma di assicurazione, assistenza o sicurezza sociale, contro rischi e bisogni prestabiliti ai propri cittadini quali: vecchiaia; invalidità; decesso del coniuge; la malattia; la disoccupazione; l'infortunio su lavoro e i carichi familiari.^{18,19} Ad oggi il welfare ha anche una funzione redistributiva delle risorse e opportunità. Esso aiuta i cittadini economicamente più deboli ad accedere a beni e servizi anche non perfettamente puri quali assistenza sanitaria, istruzione universitaria e bonus che vanno oltre alla cruda spesa pubblica tradizionale e alle assicurazioni sociali.

Le origini del welfare state risalgono alla Germania del cancelliere Otto von Bismarck che nel 1889 introduce per la prima volta una forma di assicurazione sociale per i lavoratori. Nel modello Bismarck questa prima previdenza sociale

¹⁸ Ferrera, M. (2019). Le politiche sociali, terza edizione. Bologna, Il Mulino, pagina 17.

¹⁹ Ferrera, M. (1998). Le trappole del welfare. Bologna, Il Mulino, pagina 8.

viene finanziata totalmente dai contributi versati dal lavoratore, poi destinatari di questa in maniera proporzionale al livello di reddito raggiunto. Prima ancora della Germania, già nell'Inghilterra del XVI secolo, durante la dinastia Tudor (1485-1603), viene creato il Poor Law, poi codificato sotto la regina Elisabetta nel 1600, che garantisce un sussidio ai nullatenenti e alle famiglie che hanno perso il capo famiglia in guerra. Questo sistema rimane in vigore fino al 1948 quando il parlamento inglese approva il Welfare State, poi riconfermato nel 1951 dal governo conservatore di Winston Churchill.²⁰ In Italia, alla fine dell'Ottocento, gli industriali iniziano a far fronte ai bisogni dei lavoratori nel campo della sanità, istruzione e assistenza. Gli imprenditori, che vogliono uno Stato il più possibile estraneo alle politiche previdenziali, per tenere questo il più lontano dalle loro attività, cercano di instaurare un rapporto "paternalista" con i lavoratori. Rapporto in cui i proprietari sono i padroni severi che si occupano dei dipendenti, per ottenere riconoscenza, riconoscimento del potere e quindi per prevenire il più possibile scioperi e rivolte. Lo Stato, sempre negli ultimi anni del XIX secolo, inizia a fare la propria parte e nel 1897 nasce la prima legge sull'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro, approvata l'anno

²⁰ Da Rold, G. (2025). Nascita e avvento del Welfare. <https://www.sussidiarieta.net/nuova-atlantide/cn4511/nascita-e-avvento-del-welfare-state.html> (accesso in data 25/07/2026).

seguito, con la legge del 17 marzo 1898, n. 80.²¹ Questa legge, che si basa esclusivamente sul “rischio professionale”, totalmente a carico dei datori, tutela solo gli operai con mansioni che prevedono l’uso di macchinari pericolosi.²²

Nel secondo dopoguerra in Italia entra nel welfare anche l’istruzione attraverso interventi legislativi volti a garantire uguaglianza nelle opportunità tra tutti i cittadini. Nel 1962 con la scuola media unificata è stata messa in atto una politica per arricchire il curriculum degli studenti che provengono da classi sociali più svantaggiate.²³ La legge 390/1991 introduce nel diritto allo studio l’università aggiungendo nelle politiche di welfare anche borse di studio, servizi abitativi e agevolazioni economiche come l’abbassamento delle tasse universitarie per le famiglie in base allo scaglione del reddito.²⁴

²¹ De Petra, E. (2020). Il Welfare nella storia: dalla rivoluzione industriale ad oggi. <https://farwel.it/il-welfare-nella-storia-dalla-rivoluzione-industriale-ad-oggi/> (accesso in data 25/07/2026).

²² De Petra, E. (2020). Il Welfare nella storia: dalla rivoluzione industriale ad oggi. <https://farwel.it/il-welfare-nella-storia-dalla-rivoluzione-industriale-ad-oggi/> (accesso in data 10/08/2026).

²³ Lo Duca G. M. (2010). Treccani. Educazione linguistica. Enciclopedia dell’italiano. [https://www.treccani.it/enciclopedia/educazione-linguistica_\(Enciclopedia-dell'Italiano\)/](https://www.treccani.it/enciclopedia/educazione-linguistica_(Enciclopedia-dell'Italiano)/) (accesso in data 10/08/2026).

²⁴ Legge n. 390 del 2 dicembre 1991, pubblicata in Gazzetta Ufficiale n. 283 del 3 dicembre 1991, Supplemento Ordinario n. 239.

2.2 L'ISEE: pilastro del welfare che incentiva la sottodichiarazione

L'ISEE, entrato in vigore in Italia nel 1998 con il D.Lgs. n. 109/1998, è uno strumento di definizione della situazione economica reale delle famiglie. Il regolamento della revisione e delle modalità di determinazione e i campi di applicazione è dettato dal Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 5 dicembre del 2013 n. 159 entrato in vigore l'8 febbraio del 2014 e ancora vigente. Questo indice non misura solamente il reddito delle famiglie, ma ha come obiettivo ricostruire nel suo complesso la situazione economica per ottenere una misura il più fedele possibile della capacità economica reale. Le famiglie che vogliono ottenere prestazioni sociali agevolate devono auto dichiarare tre fattori della propria ricchezza: il reddito; il patrimonio mobiliare e immobiliare e la composizione e le caratteristiche del nucleo familiare (il numero di componenti e l'eventuale presenza di minori e disabili).²⁵

L'ISEE nell'Italia di oggi è il pilastro fondamentale del welfare in quanto dà accesso a innumerevoli prestazioni sociali da parte dello Stato. L'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS) nel suo sito ufficiale rende disponibili le prestazioni sociali agevolate attraverso il portale "Sostegni, Sussidi

²⁵ Normattiva. Il portale della legge vigente. <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.del.presidente.del.consiglio.dei.ministri:2013-12-05;159!vig=> ultimo aggiornamento il 30/12/2025 (accesso in data 10/08/2026).

e Indennità”, suddivise per caratteristiche del beneficiario. All’interno di queste voci è possibile trovare tutti i bonus che i diversi soggetti hanno a disposizione e verificare se prevedano la dichiarazione ISEE. Tra le agevolazioni che richiedono l’ISEE si possono citare: il bonus sociale energia, acqua e gas; il bonus asilo nido; l’assegno di maternità dei Comuni; l’assegno per i nuclei familiari con almeno tre figli minori; le prestazioni sociosanitarie agevolate; le agevolazioni per il diritto allo studio universitario.²⁶

Nel welfare selettivo italiano l’ISEE rappresenta ad oggi il suo pilastro fondamentale. È un indicatore che permette allo Stato di agevolare le famiglie bisognose di risorse extra con un sistema fortemente selettivo che riesce così ad allocare il gettito destinato alle prestazioni sociali in maniera efficiente. La sua centralità ed importanza emerge dal fatto che sempre più spesso l’ISEE detta la selezione delle richieste di bonus. Nel sistema previdenziale la sua diffusione capillare lo rende, di fatto, uno strumento indispensabile per l’equità sociale, la redistribuzione del reddito e la prevenzione della sostenibilità finanziaria del welfare state.

L’ISEE presenta però un problema strutturale che ne condiziona l’efficacia: la dipendenza dall’autodichiarazione. L’indicatore, infatti, si basa sulla

²⁶ INPS (2025). Sostegni, Sussidi e Indennità (2025). <https://www.inps.it/it/it/sostegni-sussidi-indennita.html> (accesso in data 11/08/2026).

dichiarazione del contribuente stesso che ricerca le prestazioni attraverso la Dichiarazione Sostitutiva Unica (DSU), presupposto utile e necessario per il calcolo dell'ISEE.²⁷ Questa metodologia di rilevamento pur contenendo i costi amministrativi, lascia inevitabilmente spazio a dei problemi di asimmetria informativa, creando un punto di vulnerabilità nella funzionalità del welfare italiano. I dati autodichiarati quando non corrispondono alla vera situazione economica della famiglia fanno perdere la funzione di selettività dell'ISEE non garantendo più una redistribuzione delle risorse pubbliche veramente efficace. Questa vulnerabilità può essere sfruttata da soggetti con comportamenti opportunistici. Dando dati fuorvianti della loro situazione, i così detti “finti poveri”, riescono ad ottenere agevolazioni e prestazioni che, in base alla loro condizione reale, non dovrebbero poter ottenere. Questo comportamento è assolutamente plausibile e riconosciuto nella letteratura di Scienza delle Finanze²⁸ come *free riding*. Il free riding (dall'inglese “viaggiare gratis”) nel suo concetto classico, è quel comportamento egoista del soggetto che, sapendo che

²⁷ Normattiva. Il portale della legge vigente. <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.del.presidente.del.consiglio.dei.ministri:2013-12-05;159!vig=> ultimo aggiornamento il 30/12/2025 (accesso in data 11/08/2026).

²⁸ La Scienza delle Finanze si occupa dello studio dell'intervento dello Stato e degli enti pubblici nel sistema economica, in particolare analizza le imposte, la spesa pubblica e la gestione del bilancio dello Stato.

certi servizi saranno sempre forniti dallo Stato, potrà utilizzarli anche se non contribuisce attivamente al finanziamento di essi, anzi cercherà, di scaricare il costo sugli altri contribuenti.²⁹ In questa versione “scolastica” del free riding si fa riferimento alle imposte pagate dai contribuenti e ai beni pubblici puri che lo Stato offre ai suoi cittadini. Nel caso del welfare, però, non si parla di beni pubblici puri, ma anzi si parla di prestazioni selettive, che sono offerte a tutti coloro che rientrano in specifiche caratteristiche. È qui che il normale vantaggio del free riding viene moltiplicato, perché non si parla solo di servizi aperti di norma a tutti, ma sono sostegni, sussidi e indennità che vengono sottratti a chi ne ha bisogno e a chi non li finanzia, o li finanzia in minima parte. Oltre questo problema, i soggetti che sottraggono questi bonus per riuscire a richiederli si pone come obiettivo l’abbassare il più possibile il proprio ISEE, appunto fingendosi poveri, per rientrare nel piano INPS. Come illustrato in precedenza, la base da dove si calcola l’ISEE si compone di reddito, patrimonio e composizione familiare. Quindi, per abbassare l’indicatore il soggetto free rider elude, nasconde parti del suo reddito e patrimonio, incorrendo in elusione o evasione fiscale, prediligendo per esempio il lavoro nero, alimentando così

²⁹ Visco, V. (2017). *Colpevoli evasioni*. Milano, EGEA spa, pag. 5.

l'economia sommersa.³⁰ Qui il paradosso del pilastro fondamentale, e in teoria anche corretto, del welfare selettivo italiano che diventa in molti casi motivo di comportamenti fiscalmente scorretti.

2.3 Equità orizzontale nelle fasce di popolazione ad alto reddito

Dopo aver analizzato le distorsioni e i problemi che comportamenti opportunistici come evasione e l'abbassamento artificiale dell'ISEE portano alle fasce di popolazione a basso reddito, è necessario analizzare un secondo problema spesso ignorato nel dibattito pubblico: le condizioni delle fasce di popolazione ad alto reddito in termini di equità orizzontale. L'equità orizzontale è il concetto per il quale soggetti con stessa capacità contributiva devono pagare lo stesso quantitativo di imposte. Tuttavia, questo concetto non riguarda solamente il prelievo fiscale, ma anche la distribuzione dei benefici e agevolazioni, più in generale: i soggetti con la stessa capacità contributiva devono ricevere lo stesso trattamento dal sistema pubblico.³¹

³⁰ Importante è precisare che esistono altri modi per abbassare l'ISEE in maniera artificiale, più o meno corretti. Tuttavia, ai fini di questa analisi, è rivolta l'attenzione ai casi in cui l'abbassamento dell'ISEE viene generato da comportamenti fiscalmente scorretti.

³¹ Bosi, P. (2010). Corso di Scienza delle Finanze. Bologna, Il Mulino, pag. 48.

L'equità orizzontale, applicata al welfare state, implica che i soggetti con stessa capacità contributiva devono contribuire e ricevere allo stesso modo rispetto alla loro ricchezza reale. Tuttavia, come già visto, non sempre la situazione economica dichiarata coincide con quella reale, come nei casi di evasione fiscale e sotto dichiarazione del reddito o patrimoni. L'abbassamento artificiale dell'ISEE, dunque, può portare a rilevanti problemi di equità orizzontale nelle fasce ad alta contribuzione in alcune situazioni. Un ambito in cui questo problema emerge con particolare evidenza è quello delle tasse universitarie, delle agevolazioni e bonus che interessano il diritto allo studio universitario basati sull'ISEE.

Il sistema universitario italiano è fortemente influenzato dal welfare state, attraverso l'ISEE la contribuzione di ogni studente viene determinata dalla capacità contributiva della famiglia. Questo modello di contribuzione riveste un ruolo fondamentale, sempre più studenti in Italia riescono a proseguire gli studi proprio grazie a questo sistema di contribuzione personalizzata. Tuttavia, ci sono molte famiglie ad alto reddito che pagano una quota inferiore, in alcuni casi significativamente inferiore, rispetto alla loro reale condizione economica. Questo crea un chiaro problema di equità orizzontale per le fasce ad alto reddito che dichiarano, pagano le imposte e sostengono le tasse universitarie regolarmente. A questo punto potrebbe sorgere una domanda spontanea: perché un problema che riguarda le famiglie che non si trovano in situazioni di disagio

economico, almeno formalmente, dovrebbe interessare il dibattito pubblico? E perché questo potrebbe essere un problema per il sistema pubblico, e il sistema stesso di welfare? In primo luogo, perché rappresenta una violazione del principio di equità orizzontale. L'equità orizzontale deve essere considerata un problema grave in tutte le fasce di reddito. Solo perché una famiglia ha una situazione economica più agiata non significa che può perdere il diritto ad un trattamento equo da parte dello Stato. Poi c'è la questione della fiducia e del patto fiscale tra Stato e contribuenti. Se questi contribuenti vedono queste ingiustizie e si sentono trascurati dallo Stato potrebbero allontanarsi e smettere di finanziare la spesa pubblica, riducendo il gettito fiscale e chiedendo a loro volta prestazioni sociali. Questo rappresenterebbe un problema rilevante, i contribuenti ad alto reddito sono molto spesso lavoratori autonomi e proprietari di imprese. Sono i soggetti che, paradossalmente, avrebbero più facilità nell'evadere, iniziando a lavorare in nero o trasferendosi ed esportando le loro conoscenze e aziende all'estero. Molti di questi che sono fiscalmente regolari pagano le imposte per senso civico e per la tranquillità che deriva dal rispetto delle regole. Se questi contribuenti dovessero perdere totalmente la fiducia nel sistema fiscale e non pagassero più imposte, il welfare sarebbe la prima cosa che la pubblica amministrazione dovrà togliere. Perché sono proprio i contribuenti ad alta capacità contributiva a finanziare gran parte degli interventi dello Stato a favore delle fasce più basse di reddito. Per questo il problema dell'equità

orizzontale nelle fasce alte di reddito dovrebbe essere un problema fondamentale. L'Italia, come quasi tutti gli stati occidentali, è riuscita a migliorare le condizioni delle fasce più vulnerabili della popolazione grazie al contributo delle persone che dispongono di maggiori risorse e che scelgono di partecipare responsabilmente al finanziamento pubblico. Se lo Stato si ritrovasse improvvisamente con meno risorse, taglierebbe il welfare (che rappresenta una conquista sociale, sintomo di un'evoluzione economica straordinaria) per riuscire a garantire le funzioni essenziali dello Stato. È per questo che l'equità orizzontale nelle fasce ad alta capacità contributiva non è un problema marginale, ma anzi, è una questione fondamentale che riguarda tutti. Una condizione essenziale per garantire il corretto funzionamento del welfare state.

CONCLUSIONI

Il problema dell'evasione fiscale e dell'ISEE che generano disuguaglianze sociali sono concetti veramente complessi da risolvere. Si è visto cosa sono e perché si formano, ma è veramente complicato trovare una soluzione. Soprattutto perché è difficile portare modifiche significative a dei sistemi ormai formati e complessi come il funzionamento del sistema tributario e del welfare state italiano. La risposta risiede forse nei problemi culturali del popolo italiano e delle inefficienze del sistema amministrativo che allontana sempre di più i cittadini. Li allontanano da un senso civico fiscale, dal percepire le imposte non come una punizione o un peso, ma capire che vengono pagate per finanziare il paese, per aiutare in maniera indiretta chi è più bisognoso. Per creare un paese più sviluppato e competitivo, bisogna comprendere che le imposte sono alla base del benessere che caratterizza l'epoca contemporanea. Lo Stato, oltre a essere più trasparente e giusto nel suo compito di amministrazione del paese, dovrebbe puntare su un'educazione finanziaria sia personale che sociale che inizi fin dalla scuola primaria. Solo così, forse, le persone potranno fare scelte finanziarie più responsabili per loro e per tutta la collettività. Le leggi e le regole complicate e la burocrazia contorta e macchinosa, che alimentano l'idea dell'italiano come

soggetto pronto a trovare sempre la scorciatoia, dovrebbero diventare più chiare e snelle, come segno di fiducia.

Vorrei concludere questo elaborato di tesi con una frase di Goethe, scrittore tedesco del 1700 che compie un viaggio culturale, di formazione, in Italia. Goethe nel suo *Viaggio in Italia* (1786-1789) scrive: *“In Italia le leggi sono molte, ma l’arte di aggirarle è ancora più raffinata”*. Da questa frase, tanto vera quanto attuale, viene da pensare: degli artisti formidabili dell’individualità, insieme, potrebbero creare la più grande delle opere.

BIBLIOGRAFIA

- Bosi, P. (2010). Corso di Scienza delle Finanze. Bologna, Il Mulino.
- Cowell (1990). Cheating the Government. Cambridge, MIT Press.
- Ferrera, M. (1998). Le trappole del welfare. Bologna, Il Mulino.
- Ferrera, M. (2019). Le politiche sociali, terza edizione. Bologna, Il Mulino.
- Guerra, M. C., e Bosi, P. (2022). I tributi nell'economia italiana. Seconda Edizione. Bologna, Il Mulino.
- MEF. Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva anno 2025.
- Michael A., and Sandmo A. (1972). "Income tax evasion: A theoretical analysis". Journal of Public Economics, Volume 1. Numero 3-4.
- Santoro, A. (2025). Evasione fiscale. Ridurla (molto) si deve e si può. Milano, Vita e Pensiero.
- Santoro, A. (2010). L'evasione fiscale. Bologna, Il Mulino.
- Visco, V. (2017). Colpevoli evasori. Milano, EGEA spa.

SITOGRAFIA

- www.farwel.it
- www.fidocommercialista.it
- www.inps.it
- www.normattiva
- www.taxjustice.net
- www.treccani.it