



UNIVERSITÀ POLITECNICA DELLE MARCHE
FACOLTÀ DI ECONOMIA “GIORGIO FUÀ”

Corso di Laurea triennale in Economia e Commercio

**L'ART. 53 DELLA COSTITUZIONE E
L'ANNOSA QUESTIONE DELL'EVASIONE
FISCALE**

**Art. 53 of the constitution and the year-old
application for tax evasion**

Relatore:
Prof.ssa Monica De Angelis

Rapporto Finale:
Antonella Ferrara

Anno Accademico 2019/2020

“Il livello di civiltà di una Nazione
si misura anche dal suo sistema fiscale.

Perché è dalla sua struttura
che si desume quanto importanti siano,
per un paese, il sostegno per i più deboli,
la difesa del diritto al lavoro,
la tutela dell’ambiente,
del territorio,
dei beni comuni”

(Claudio Mazzoccoli)

INDICE

<i>INTRODUZIONE</i>	3
Capitolo 1 – Il principio della contribuzione fiscale e il fenomeno dell’evasione fiscale: approccio generale	5
1.1 - Cenni storici sulla storia del sistema fiscale: l’art 53 della Costituzione.....	5
1.2 - Il principio della capacità contributiva e i doveri di solidarietà ex art. 2 Costituzione.....	8
1.3 - Il concetto di evasione fiscale.....	11
1.3.1 Quantificare il fenomeno: diverse metodologie di stima.....	12
1.4 - Diffusione dell’evasione fiscale in Italia.....	14
Capitolo 2 – Cause e conseguenze dell’evasione fiscale	17
2.1 - La mentalità fiscale: le principali cause di evasione.....	17
2.2 - Effetti economici: mancanza dell’efficienza sociale, aumento del debito pubblico, distorsione della concorrenza e delle informazioni.....	18
2.3 - I “paradisi fiscali”	21
Capitolo 3 – Alcuni strumenti legislativi e amministrativi di controllo e di contrasto all’evasione fiscale	24
3.1 - Azioni di contrasto e provvedimento D.L. 119/2018.....	24
3.2 - Il ruolo dell’Agenzia dell’entrate.....	25
3.3 - Alcuni strumenti: studi di settore e redditometro.....	27
<i>CONCLUSIONE</i>	29

INTRODUZIONE

La decisione di analizzare l'evasione fiscale e farla oggetto della presente ricerca, nasce dalla curiosità di approfondire e comprendere le problematiche di questa piaga, che non è solo italiana, ma che vede l'Italia in posizioni di testa nelle classifiche mondiali.

Questo problema di attualità, di cui ogni giorno i media e l'opinione pubblica discutono, prima di essere affrontato con strumenti legislativi o mezzi di contrasto rivelatisi finora inefficaci, ha probabilmente anche bisogno di particolare attenzione sociale, mediatica. Il cittadino deve essere adeguatamente informato ed educato ad una coscienza etica e civile, senza le quali non sarebbe possibile quella consapevolezza di essere parte di una nazione per la quale battersi con l'obiettivo comune della sua crescita e progresso.

L'obiettivo della seguente tesi, quindi, è quello di indagare il fenomeno dell'evasione fiscale spiegandone cause, effetti e analizzandolo da un punto di vista pubblicistico.

Il primo capitolo, "Il principio della contribuzione fiscale e il fenomeno dell'evasione fiscale" si apre con una panoramica generale sulla storia del sistema fiscale. Dall'imposta di ricchezza mobile del 1864, passando per l'istituzione della Carta Costituzionale, alle riforme del sistema tributario di ancora in vigore. Particolare attenzione viene posta sui principi costituzionali di solidarietà e progressività del sistema tributario volti a creare condizioni di uguaglianza e di redistribuzione del carico fiscale tra i contribuenti. Successivamente, si esamina il fenomeno evasivo italiano: definizione del fenomeno, e poi analisi delle diverse metodologie di misurazione e valutazione di esso al fine di quantificare il reale peso e quindi l'incidenza nella realtà economica e sociale. Il capitolo si chiude con una stima del sommerso economico presente sul nostro territorio, grazie ai

dati riportati dai prospetti dell'Istat; quindi si valuta il reale peso in termini di PIL e si indicano le imposte maggiormente evase.

Quando si parla di evasione spesso si tende ad analizzare il fenomeno in modo sterile e diretto, quindi in maniera superficiale, senza addentrarsi nelle fondamenta della c.d. "mentalità fiscale" che è poi la stessa che consente di tipizzare i cittadini in furbi e onesti.

Nel secondo capitolo "oltre a fare un'analisi introspettiva del fenomeno, si tracciano gli effetti di questa piaga in termini di efficienza sociale e di benessere sociale. Il capitolo si chiude con l'analisi dei c.d. paradisi fiscali. Di questi vengono descritte origini, caratteristiche e modalità di utilizzo, accennando ai relativi provvedimenti Ocse in tema di "black list" e "white list".

Nel terzo ed ultimo capitolo, vengono esaminati i numerosi tentativi volti a contrastare l'evasione e si analizzano una serie di interventi che potrebbero disincentivare l'evasione in Italia.

CAPITOLO 1: IL PRINCIPIO DELLA CONTRIBUZIONE FISCALE E IL FENOMENO DELL'EVASIONE FISCALE: APPROCCIO GENERALE

1.1 Cenni storici sulla storia del sistema fiscale: l'art 53 della Costituzione

L'unificazione dei sette Stati che ha dato luogo al Regno d'Italia è stata sancita dalla proclamazione del re Vittorio Emanuele II il 17 marzo del 1861. Da questo momento si decise di introdurre nel Paese anche un sistema fiscale unitario che riassume i diversi sistemi di tassazione stabiliti negli Stati costituenti, caratterizzati da condizioni sociali profondamente diverse tra di loro.

Tuttavia il nascente sistema tributario era già gravato dalle spese belliche sostenute per costruire la nazione e dalle spese che avrebbero dato allo Stato nuove infrastrutture. Sino da allora gli Italiani furono gravati da elevate imposte, e numerose se ne aggiunsero nel corso del tempo e altre tutt'oggi continuano ad aggiungersi. Fu l'imposta di ricchezza mobile, nel 1864, il primo prelievo sui redditi introdotto nel giovane Regno italiano. Si trattava di un'imposta diretta, speciale e personale che si fondava sulla dichiarazione dei redditi che ogni contribuente era tenuto a compilare e presentare nel proprio comune di residenza. Nella dichiarazione si dovevano indicare tutti i redditi non fondiari suddivisi per categorie, a seconda della natura di essi. L'aliquota della nuova imposta, fissata all'8%, incideva in modo proporzionale sul reddito dichiarato e non erano previsti scaglioni progressivi. I principi fondamentali della suddetta imposta sono rimasti inalterati fino agli anni Cinquanta. Nel 1973 però, con la riforma tributaria, venne abolita l'imposta sulla ricchezza mobile.

Grande innovazione si ebbe nel periodo fascista quando venne introdotta l'Ige. L'imposta generale sulle entrate era definita "plurifase cumulativa a cascata" in quanto si applicava a ciascun passaggio del ciclo produttivo/distributivo e

sull'intero ammontare oggetto della cessione o della prestazione. L'importo dovuto era quindi tanto maggiore quanto più numerosi erano gli scambi intervenuti sul bene prima della sua immissione definitiva al consumo. Le imprese, intente a diminuire l'impatto del tributo sul consumatore, erano costrette a diminuire il numero di passaggi subiti dal bene, ovvero occultare alcuni di essi.

La Comunità Europea avvertì la necessità di introdurre un'imposta proporzionale e generalizzata sui consumi, ma soprattutto non cumulativa. Nell'ordinamento fiscale italiano con D.P.R. n. 633/1972, il 1° gennaio 1973, al fine di adeguare il sistema tributario italiano a quello degli altri Stati membri della Comunità Europea è entrata in vigore l'Iva. L'imposta sul valore aggiunto incide, attraverso un sistema di detrazioni, solo sulla parte di incremento di valore che il bene subisce nelle singole fasi di produzione e distribuzione, fino a gravare totalmente sul consumatore finale che corrisponderà l'intero tributo.

Con la fine della seconda guerra mondiale e dopo la liberazione del nostro paese dall'occupazione nazista si aprì una nuova fase per l'Italia sancita dalla fine della monarchia e dalla nascita di un nuovo ordinamento giuridico-politico, la repubblica. Quest'ultima viene rappresentata dall'emanazione della Costituzione italiana, entrata in vigore il 1° gennaio del 1948. Questa Carta costituzionale diventò la legge fondamentale dello Stato, dove vennero sanciti anche i principi che regolano l'apporto fiscale-tributario dei cittadini al buon andamento delle entrate del Paese. Nell'articolo 53 della Costituzione, nella sezione I Diritti e Doveri dei cittadini, Titolo IV, si sancì che: "Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva. Il sistema tributario è informato a criteri di progressività". In questo modo l'articolo diventa rappresentante cardine del nostro attuale sistema fiscale che, in maniera semplice ma inderogabile evidenzia due temi fondamentali dal punto di vista del diritto tributario: la capacità contributiva e la progressività dell'imposizione fiscale.

Il primo comma dell'articolo 53 del dettato costituzionale tutela due interessi di pari rango, cioè quello della collettività al concorso di tutti alle spese pubbliche, espressivo della funzione solidaristica, e quello del singolo al rispetto della propria capacità contributiva, espressivo della funzione garantistica della norma.

Nel secondo comma dell'articolo, invece, definisce il principio di progressività dal quale discende con forza cogente del diritto il limite quantitativo al prelievo. Era già chiara ai Padri Costituenti la circostanza per cui non tutte le imposte potessero essere progressive, ciò che emergeva era che l'intero sistema tributario nel suo complesso dovesse essere ispirato al principio della progressività, poiché solo tale principio era in perfetta sintonia con la Costituzione.

Il criterio di progressività prevede che l'imposta che i cittadini sono tenuti a versare è proporzionale all'aumentare della loro possibilità economica. La progressività se pienamente attuata dà sostanza ad un'idea elementare di giustizia, che gli economisti definiscono di equità verticale, secondo cui il contributo del finanziamento della spesa pubblica da parte degli individui più ricchi debba essere proporzionalmente maggiore rispetto a quello degli individui più poveri. Tale criterio ha l'obiettivo di far gravare sulle classi sociali più abbienti un maggior contributo, così da poter soccorrere e sostenere le classi sociali in difficoltà, garantendo loro i diritti e i servizi fondamentali. bTuttavia, è doveroso precisare che i criteri di capacità contributiva e di progressività non esonerano i cittadini in difficoltà dalle imposte indirette, che gravano sui beni, il cui massimo esempio risiede nell'IVA, l'imposta sul valore aggiunto. Tali criteri, infatti, sono utili solo per le imposte dirette, ovvero quelle imposte che colpiscono le forme immediate di produzione di reddito.

L'evasione fiscale viola chiaramente la Costituzione perché non solo consente ad alcuni cittadini di sottrarsi al proprio dovere di concorrere alla spesa pubblica ma viola anche il criterio di progressività. L'evasione, inoltre, sottraendo risorse allo Stato non gli permette di eseguire un compito fondamentale, ovvero quello di migliorare il benessere dei cittadini e delle loro condizioni di vita offrendo adeguati servizi pubblici.

Il bisogno di equità fiscale, la spinta federalista e, soprattutto, la continua e persistente lotta all'evasione hanno fatto sì che i diversi ministri delle Finanze che si sono susseguiti fino a oggi abbiano di volta in volta modificato il sistema tributario, ma i principi costituzionali dell'articolo 53 rimangono dei pilastri solidi.

1.2 Principio della capacità contributiva e i doveri di solidarietà ex art 2 della Costituzione

«Col giusto risalto dato alla personalità dell'uomo non vengono meno i compiti dello Stato. Se le prime enunciazioni dei diritti dell'uomo erano avvolte da un'aureola d'individualismo, si è poi sviluppato, attraverso le stesse lotte sociali, il senso della solidarietà umana. Le dichiarazioni dei doveri si accompagnano mazzinianamente a quelle dei diritti »¹.

Le parole pronunciate dall'onorevole Ruini nella relazione al progetto di Costituzione anticipano l'importanza che la solidarietà ha oggi nel nostro ordinamento. Etimologicamente, la solidarietà è intesa come il «sentimento di fratellanza, di vicendevole aiuto, materiale e morale, esistente fra i membri di una società, di una collettività»². Come dovere sociale, essa diventa un obbligo per i consociati stante l'importanza fondamentale della solidarietà espressa nelle sue varie forme.

Negli anni sessanta fu studiato il concetto di capacità contributiva come forza economica, ovvero come possesso di ricchezza idoneo a giustificare il prelievo fiscale nell'interesse collettivo, ma anche come dovere di solidarietà del singolo. Il principio di capacità contributiva, contemplato nell'articolo 53 della Costituzione, è una regola fondamentale che presiede alla ripartizione dei tributi tra i consociati. Come criterio di riparto dei carichi pubblici, il principio ha un doppio volto. Da un lato vincola il legislatore a riportare il presupposto oggettivo dei tributi all'attitudine dei singoli, dall'altro vincola i soggetti a contribuire alle spese pubbliche in ragione della propria attitudine personale.

¹ Onorevole Ruini, «relazione al progetto di Costituzione», Presentata alla Presidenza dell'Assemblea Costituente il 6 febbraio 1947

² Nicola Zingarelli, Vocabolario della lingua italiana, 2020, a cura di Mario Cannella e Beata Lazzarini.

Non è un caso che l'articolo 53 sia inserito nel titolo IV della Carta Costituzionale, dedicato ai "rapporti politici", appositamente per sottolineare come la capacità contributiva esprima, anzitutto, un criterio ordinatorio dei rapporti tra consociati e tra consociati e Stato. In secondo luogo esprime anche un criterio di salvaguardia dei diritti dei consociati che sono al contempo affiancati dal loro dovere contributivo.

Il dovere contributivo è alla stessa stregua di altri doveri fondamentali volti al buon funzionamento della vita collettiva, come il dovere di voto, il dovere di fedeltà alla Repubblica e di obbedienza alla Costituzione e alle leggi. Il dovere alla contribuzione obbligatoria ritrae la propria giustificazione dall'idea che il suo assolvimento soddisfi esigenze non individualistiche ma sociali, di conseguenza il tributo rappresenta adempimento di un dovere inderogabile di solidarietà. Sotto quest'ottica il tributo non è solo un prelievo coattivo di ricchezza da parte del fisco ma «la ricchezza del soggetto rileva non solo come diritto, ma anche come dovere per la realizzazione dei fini comuni»³.

L'articolo 53, che difende il dovere di concorrere alle spese pubbliche e quello di capacità contributiva, richiama senza dubbio gli articoli fondamentali 2 e 3 della Costituzione, i quali manifestano il principio di solidarietà e di eguaglianza di tutti i cittadini nello Stato Italiano. L'articolo 2 della Carta Costituzionale riguarda l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale. In primo luogo tale articolo deve essere inteso come espressivo del dovere di solidarietà economica gravante sul singolo, perché è anzitutto *uti singuli* che la qualificazione solidaristica del dovere prende corpo, dovere che non può che trovare corrispondenza in un'obbligazione individuale a carattere pecuniario. Se il dovere contributivo si riferisce a tutti i componenti della collettività perde la configurazione giuridica individuale per assumere quella *uti cives*.

Per quanto riguarda, invece, l'articolo 3 della Carta Costituzionale afferma che "tutti i cittadini sono uguali di fronte alla legge".

³ F. Moschetti, *Profitti generali*, in F. Moschetti, *La capacità contributiva*, Padova, 1993, 18-19

Per garantire l'uguaglianza tra tutti i cittadini il principio di capacità contributiva risulta fondamentale; esso infatti permette ad ogni uno dei contribuenti di partecipare alla spesa pubblica in base alle proprie capacità. Tassare qualcuno secondo parametri non idonei ad esprimere una capacità contributiva specifica ed effettiva, è incompatibile sia con il principio di capacità contributiva, sia con i principi di eguaglianza e di solidarietà.

Proprio per quanto detto fin ora nel vigente ordinamento giuridico italiano, il principio di capacità contributiva assicura che ogni prelievo sia giustificato da indici rivelatori di ricchezza, ai fini di una giusta ripartizione del carico fiscale. Sul piano sistematico, gli indici di capacità contributiva sono considerati il reddito, il patrimonio, il consumo; quando sono presenti questi valori viene a giustificarsi la prestazione tributaria. L'indice principale è il reddito, considerato come una quantità di ricchezza variabile da soggetto a soggetto che si presenta attraverso un flusso destinato ad essere consumato oppure risparmiato. Altro indicatore di ricchezza è considerato il patrimonio, il quale, secondo l'elaborazione della Corte costituisce è osservato nella sua oggettività, quindi a prescindere dalla redditività, ed è espressione autonoma di forza economica. Infine il consumo, che è ritenuto ordinariamente espressione di capacità contributiva in via indiretta, in quanto l'acquirente con esso dimostra una capacità finanziaria di cui dispone ai fini della spesa.

Il principio di capacità contributiva richiede, quindi, che ogni prelievo abbia una causa giustificatrice in indici concretamente rivelatori di ricchezza. Tuttavia non tutti gli elementi espressivi di capacità economica possono essere ripresi come fatti al contempo espressivi di capacità contributiva. Ad esempio, un reddito minimo, appena sufficiente a garantire una vita libera e dignitosa per il suo possessore e per i suoi familiari, manifesta bensì capacità economica ma non quella contributiva.

Peraltro, il riferimento alla capacità contributiva non esclude che determinate categorie di soggetti possano essere esonerate dal versamento dei tributi o contribuire in maniera meno gravosa, se ricorrono determinati presupposti. Proprio da quanto detto risulta che la capacità contributiva di cui parla l'articolo

53 del dettato costituzionale deve essere effettiva, nel senso di certa ed attuale, e non meramente fittizia.

1.3 Concetto di evasione fiscale

L'evasione fiscale consiste nell'insieme dei sistemi messi in atto dai cittadini per ridurre o eliminare il prelievo fiscale da parte dello stato, violando però in maniera chiara le normative fiscali messe in essere da quest'ultimo.

Esistono diverse tipologie e forme di evasione fiscale che possono manifestarsi attraverso la mancata dichiarazione del reddito o del patrimonio, il mancato pagamento dei tributi oppure con la frode fiscale. I comportamenti evasivi si fondano anche sulle alterazioni e manipolazioni riferite all'imposta sul reddito (IRPEF) e all'imposta sul valore aggiunto (IVA), che sono i principali tributi sui quali il fenomeno si fonda.

Nell'evasione, infatti, rientrano tutti quei metodi illegali atti a ridurre o eliminare il prelievo fiscale e contributivo.

Con il termine evasione ci si riferisce ad un comportamento volontario, cioè caratterizzato dalla consapevolezza del contribuente che lo pone in atto, il cui fine è quello di pagare meno tasse del dovuto o addirittura di non pagarle. Quindi avviene attraverso la violazione di specifiche norme fiscali. L'evasione è punita con sanzioni pecuniarie e, eventualmente, penali nel caso in cui determinate soglie vengano superate.

Un fenomeno che spesso viene assimilato all'evasione poiché persegue lo stesso fine, ovvero quello di sfuggire al prelievo fiscale, è l'elusione fiscale. Tuttavia quest'ultima si differenzia perché in questo caso il contribuente utilizza impropriamente una particolare norma a suo vantaggio. Per questa ragione sotto un profilo giuridico l'elusione fiscale non è perseguibile penalmente in Italia, ma costituisce solo un illecito amministrativo. Spesso consideriamo i due aspetti,

evasione ed elusione, come tutt'uno in quanto dal punto di vista dell'analisi quantitativa sono quasi sempre considerati congiuntamente.

L'evasione costituisce di fatto un fenomeno deleterio all'interno della politica fiscale attuata da un governo che contribuisce a far perdere allo Stato una parte non trascurabile delle entrate ad esso dovute, ovvero di gettito fiscale.

Da quanto detto si evince che senza ombra di dubbio l'evasione è uno dei principali problemi delle economie moderne.

1.3.1 Quantificare il fenomeno: diverse metodologie di stima

L'evasione fiscale è un fenomeno complesso e multiforme, nelle cause e negli effetti, da sempre radicato nei sistemi tributari di ogni paese. Numerosi sono stati i tentativi, nel tempo, da parte di studiosi e politici, di creare una valutazione quantitativa del fenomeno. Solo quantificandolo e studiandolo è possibile rendersi conto della gravità e della complessità per poi passare a pensare ed attuare le eventuali e famose azioni di contrasto.

Per quanto le misurazioni possano sembrare molto vicine alla realtà, sono pur sempre virtuose. Ciò accade perché l'evasione fiscale è un fenomeno economico privo di scritture contabili, di conseguenza è un fenomeno non perfettamente analizzabile.

Spesso i dati utilizzati risultano complessi e carenti, anche se con il tempo questi ultimi sono diventati sempre più affidabili e quindi con loro anche le metodologie di stima sia per precisione che per articolazione degli aspetti che permettono di evidenziare. Le metodologie di stima devono necessariamente basarsi su ipotesi, talvolta ragionevoli ma difficilmente misurabili, e su indicatori osservabili e non alterabili che dovrebbero presumibilmente essere correlati con il reddito vero.

Sono stati elaborati molti metodi di stima del fenomeno evasivo che tuttavia forniscono stime differenti e sono spesso oggetto di discussione.

Attualmente non esiste un metodo generale di misurazione dell'evasione fiscale che sia unanimemente accettato. Proprio per questo vi è una certa convergenza circa la riconduzione dei molteplici metodi elaborati a due grandi macro categorie: i metodi diretti ed i metodi indiretti.

I metodi diretti forniscono informazioni dettagliate sull'evasione fiscale, in quanto si basano sull'analisi di un campione rappresentativo della popolazione dei contribuenti nelle varie categorie socioeconomiche.

Tuttavia l'efficacia del metodo è correlata alla rappresentatività del campione utilizzato nell'indagine. Se il campione è rappresentativo della popolazione, il risultato dell'indagine è soggetto solo a piccoli margini di errori, viceversa se il campione non è rappresentativo della popolazione il risultato dell'indagine non può dirsi realistico. Per queste ragioni e per l'eccessiva soggettività delle ipotesi iniziali i metodi diretti, come l'Auditing fiscale e il metodo di Franz, vengono criticati.

La seconda macro categoria di metodi riguarda i metodi indiretti che per misurare l'evasione fiscale stimano il fenomeno utilizzando gli indicatori economico-statistici del sistema economico, considerati indicatori indiretti.

Gli indicatori maggiormente utilizzati nei metodi indiretti sono quelli che considerano il rapporto banconote e depositi, nonché quelli che valutano la discrepanza tra dati fiscali e contabilità nazionale.

Tuttavia anche i metodi indiretti non sono esonerati da critiche in quanto tali criteri si basano su ipotesi soggettive e semplificatrici della realtà economica.

1.4 Diffusione dell'evasione fiscale in Italia

«Nella storia del mondo l'Italia e i suoi governi si sono guadagnati un posto in prima fila per avere inventato sostanzialmente un nuovo diritto: il diritto di evasione fiscale»⁴.

L'ipotesi che vi sia una cultura mediterranea dell'evasione non manca di qualche fondamento se è vero che i Romani seppellivano i loro gioielli per evitare le tasse sul lusso. Tutt'oggi i Paese mediterranei sono tra quelli con tassi di evasione fiscale, o meglio di economia sommersa, più elevati nel mondo occidentale. L'economia sommersa indica le transazioni e le attività economiche che, per determinate caratteristiche, sfuggono all'osservazione statistica nonché alle rilevazioni ufficiali della contabilità nazionale e al regime fiscale di un Paese. Tra le cause principali dell'economia sommersa troviamo il lavoro nero, l'evasione e la frode fiscale, il riciclaggio di denaro e altre attività illecite.

L'Italia compare come il Paese con l'evasione fiscale pro-capite più alta in tutta l'UE, ben 3156 euro a testa. Questi numeri, a disposizione di tutti, dovrebbero far prendere coscienza dell'entità del problema che affonda le radici fino alla definizione del senso dello stato.

Possono essere diverse le motivazioni di un fenomeno evasivo così radicato nel nostro Paese. Una parte dell'opinione pubblica crede che in fondo siamo tutti un po' evasori, che l'evasione sia una caratteristica intrinseca nella storia e nella cultura dell'Italia e che in fondo sia giustificata dall'alto livello di tassazione, dalla scarsa efficienza della pubblica amministrazione e dagli sprechi della spesa pubblica. Un'altra parte dell'opinione pubblica, invece, sembra convinta che l'Italia sia divisa fin dal principio in due fazioni, il popolo dei vessati coincidente con i lavoratori dipendenti e i pensionati, e il popolo dei furbi identificati con commercianti e lavoratori autonomi senza scrupoli. Questa convinzione non sembra priva di fondamento, infatti, dai dati emerge che mentre le percentuali di

⁴ G. Scirè, *Un diritto tutto italiano: l'evasione fiscale*, Linkiesta, 22 Ottobre 2011

evasione dei redditi da lavoro dipendente si mantengono su livelli ridotti, l'evasione è un fenomeno massiccio nell'ambito degli altri redditi, in particolari quelli da lavoro autonomo e da impresa. L'Istituto nazionale di statistica afferma che il 41,7 % del sommerso economico si concentra nel settore del commercio, attività di alloggio e ristorazione, dove si genera almeno il 21,4 % del valore aggiunto totale.

In Italia i numeri parlano chiaro: 107 miliardi e 500 milioni di euro. Questa è la spaventosa cifra a cui ammonta l'evasione fiscale nel nostro Paese, contenuta in un rapporto del 2018 redatto dallo stesso Ministero dell'Economia e delle finanze (Mef). Alcuni economisti parlano di ben 130 miliardi perché i 107,500 miliardi corrisponderebbero esclusivamente all'evasione in senso stretto, ovvero al tax gap. Il tax gap è la differenza tra quello che è dovuto allo stato dai contribuenti e ciò che da essi non viene versato. Il rapporto non considera quindi l'economia sommersa, che secondo l'Istat vale 210 miliardi di euro l'anno⁵, i soldi della criminalità organizzata o quelli non dichiarati da chi ha un secondo o terzo lavoro. Il peso dell'economia sommersa, infatti, è compreso tra il 16,3% e il 17,5% del Pil nazionale. Considerando queste cifre, alcuni studi affermano che la quantità di denaro evasa aumenterebbe a uno spaventoso 300 miliardi di euro, più di un terzo dell'intera spesa pubblica italiana.

La metodologia dell'ISTAT per la stima del PIL e del sommerso è stata suggerita dall'Eurostat (Istituto statistico dell'Unione Europea) anche agli altri Paesi membri. Il sistema è composto da un insieme di regole contenute all'interno del Regolamento SEC 1995, approvato con Regolamento del Consiglio Europeo n. 2223/96, in linea con le direttive mondiali.

L'approccio dell'ISTAT non consente, di stimare, la perdita potenziale di gettito derivante da strategie di elusione e da frodi, né di ricostruire l'ammontare di imponibile non dichiarato con riferimento a specifiche imposte. Stimare il valore aggiunto dell'economia sommersa rappresenta solo la base di partenza per

⁵ ISTAT, *L'economia sommersa: stime nazionali e regionali*, Roma, 22 luglio 2010

realizzare una rappresentazione fiscale dell'evasione. D'altra parte il valore aggiunto del sommerso economico si rileva particolarmente utile per arrivare alla stima del cosiddetto tax gap, che comprende l'evasione intenzionale.

In Italia non esiste un approccio uniforme alla determinazione del tax gap, nonostante siano presenti numerose analisi volte a quantificare il fenomeno dell'evasione fiscale con riferimento alle diverse imposte. Esiste quindi un vuoto informativo relativo all'attività di recupero e prevenzione dell'evasione. L'analisi deve muoversi considerando il tax gap complessivo come elemento dato dalla somma dei gap dei singoli tributi esistenti nel nostro ordinamento fiscale e che rappresentano la maggiore quota delle entrate del bilancio dello Stato. Individuare una simile stima del tax gap consentirebbe di indagare i diversi meccanismi elusivi ed evasivi collegati ad ognuno dei tributi presi in considerazione, principalmente IVA, IRPEF, IRAP.

CAPITOLO 2 – CAUSE E CONSEGUENZE DELL'EVASIONE FISCALE

2.1 - La mentalità fiscale: le principali cause di evasione

Le motivazioni che spingono un individuo ad evadere possono essere molteplici e riguardare non solo la sfera economica ma anche quella sociale e culturale. Gli economisti per spiegare e prevenire l'evasione hanno sviluppato un modello tradizionale di rappresentazione del fenomeno. Per cercare di comprendere quest'ultimo è necessario avvalersi dell'utilizzo del modello A/S, dai nomi dei suoi inventori: Allingham e Sandmo.

Il modello considera ipotesi, che spesso appaiono semplificate, per spiegare il fenomeno evasivo.

La prima ipotesi si basa sul fatto che ogni contribuente è razionale ed egoista e ogni sua azione è finalizzata a massimizzare la propria utilità attesa ignorando le altre motivazioni di carattere etico e sociale. Inoltre, il contribuente dichiara anche in relazione al reddito che lui pensa di “meritare” dopo la tassazione. Ciò vuol dire che il contribuente valuta l'efficacia e l'utilità dell'imposta, e anche in base a questo decide l'importo da dichiarare al fisco.

La seconda ipotesi, invece, afferma che l'evasione è legata alla probabilità di dover pagare una sanzione o, nei casi più gravi, finire in galera. Se la probabilità di essere sottoposti ai controlli o l'entità della sanzione aumentassero, il guadagno dell'individuo derivante dall'evasione diminuirebbe, di conseguenza anche l'evasione stessa dovrebbe diminuire. Quanto detto dipende anche dal modo di affrontare il rischio da parte del soggetto in questione e dalla sua

avversione/propensione al rischio. In Italia il problema principale non è riconducibile ad una mancanza delle sanzioni ma ad una scarsità di frequenza e di qualità dei controlli.

Altro fattore che incentiva l'evasione è l'elevata pressione fiscale. Una serie di sondaggi effettuati da Demos, mostrano che il principale motivo per cui gli italiani evadono le imposte è l'eccessiva pressione fiscale a cui sono sottoposti. Tutto questo va addizionato alla complessità del sistema tributario italiano, il quale risulta formato da un elevatissimo numero di imposte che, oltre a rendere le attività di controllo difficili, di certo non facilita la corretta informazione pubblica.

A quanto fin ora detto bisogna aggiungere che l'Italia manca di un senso civico consolidato per quanto concerne il tema dell'evasione fiscale. La tassazione viene spesso percepita come una riduzione della libertà individuale e proprio per questo sempre più con maggiore frequenza si diffonde l'idea errata che evadere sia da considerarsi frutto di intelligenza e di astuzia.

2.2 - Effetti economici: mancanza dell'efficienza sociale, aumento del debito pubblico, distorsione della concorrenza e delle informazioni

L'evasione fiscale comporta non solo il mancato rispetto dei precetti costituzionali, ma anche problematiche rilevanti dal punto di vista economico e del benessere sociale.

Considerando la prospettiva economica l'efficienza sociale coincide con il concetto efficienza paretiana. Tale concetto afferma che una determinata allocazione di beni e risorse è efficiente per una società se non è possibile ottenere una alternativa che migliori la condizione di almeno un individuo senza peggiorare quella di nessun altro. Di conseguenza un sistema fiscale basato sul principio di progressività che tende a tassare maggiormente i contribuenti ricchi rispetto a quelli poveri modifica l'equilibrio dei mercati e riduce l'efficienza in

senso paretiano in quanto la condizione del ricco inevitabilmente peggiora. In questa prospettiva l'evasione del ricco rappresenta la logica conseguenza di un sistema fiscale distorto e inefficiente.

Tuttavia è doveroso precisare che il concetto di efficienza paretiana è valido solo se sussistono specifiche condizioni. Ed è proprio l'assenza di queste condizioni che giustifica l'intervento dello Stato ai fini dell'efficienza sociale.

La prima condizione richiesta affinché i mercati possano definirsi efficienti è che i beni e i servizi venduti siano rivali ed escludibili. Solitamente un bene si dice rivale quando non può essere utilizzato simultaneamente da più soggetti e si dice escludibile quando ne può essere limitato l'uso. Bisogna evidenziare che non tutti i beni hanno queste caratteristiche ed in particolare non li hanno i "beni pubblici puri". Per ragioni di efficienza sociale questi beni devono essere prodotti dallo Stato poiché, essendo non rivali e non escludibili, è difficile produrli per tranne profitto privato. Logicamente i beni pubblici prodotti dallo Stato vengono finanziati attraverso il gettito fiscale, proprio per questo appare lampante che chi non paga le imposte riduce la possibilità di produrli pur continuando a goderne. Di conseguenza una prima problematica che pone in atto l'evasione fiscale è quella di sottrarre risorse che sono indispensabili per effettuare spese pubbliche di fondamentale importanza.

La seconda condizione richiesta affinché i mercati siano efficienti è che il prezzo di mercato tenga in considerazione ogni effetto generato dal consumo o dalla produzione di un bene o di un servizio. Quando ciò non succede si verifica un'esternalità che può essere negativa o positiva, ma in entrambi i casi l'intervento dello Stato è da ritenersi motivato da ragioni di efficienza sociale. Ad esempio nel caso in cui un'impresa produce un bene inquinante, lo Stato può intervenire creando un'imposta che costringa l'impresa a considerare i costi sociali, ambientali e sanitari che l'inquinamento produce oppure può intervenire regolamentando la produzione dell'impresa.

Ulteriore condizione richiesta è la disponibilità delle informazioni necessarie per stabilire correttamente il prezzo per ogni parte coinvolta. Tuttavia è ben noto che

molto spesso il mercato è caratterizzato da asimmetria informativa tra le parti. Tale asimmetria può portare al fallimento del mercato e richiedere l'intervento pubblico.

L'evasione non è solo un problema in astratto, poiché riduce la possibilità di fornire beni e servizi pubblici che il mercato non può o non dovrebbe fornire, ma anche concreto poiché contribuisce in maniera determinata alla crescita del debito pubblico. Nel caso italiano questa relazione sembra ovvia.

Fino alla fine degli anni Settanta i conti pubblici italiani si presentano in buono stato, la spesa pubblica in rapporto agli altri Paesi europei più sviluppati è bassa così come il debito pubblico rispetto al Pil. Dai primi anni Ottanta in seguito ad un vertiginoso aumento dell'evasione la situazione cambia radicalmente, si verifica un incremento sia della spesa pubblica sia del rapporto debito pubblico/Pil che aumenta dal 60 al 100%.

Ciò dimostra come la crescita del debito pubblico sia fortemente influenzata dagli alti tassi di evasione che limitano lo Stato in via diretta sottraendogli risorse e in via indiretta costringendolo a indebitarsi per compiere le sue funzioni. L'unica alternativa per evitare la strada dell'indebitamento è quella di aumentare la pressione fiscale gravando ulteriormente sui cittadini onesti che non evadono.

L'evasione, inoltre, risulta determinante anche in riferimento al concetto di concorrenza sleale. Se due imprenditori operano nel medesimo settore e hanno caratteristiche economiche pressoché simili, ma solo uno dei due paga le imposte dovute, si può dire che quest'ultimo è vittima della concorrenza sleale da parte dell'altro imprenditore. Dunque questo provoca una distorsione della correttezza del mercato poiché le imprese che evadono possono adottare prezzi più bassi e essere maggiormente competitive visto che non sono gravate dal peso dell'imposta. Anche in questo senso l'evasione risulta patologica dato che va a colpire il corretto funzionamento dell'economia di mercato.

2.3 - I “paradisi fiscali”

Nei primi anni Duemila l’attenzione si rivolge alle nuove modalità di evasione internazionale, attuate per lo più attraverso l’esportazione dei capitali nei così detti paradisi fiscali. Utilizzando i paradisi fiscali è possibile azzerare o quasi le imposte pagate e per questo rappresentano una delle modalità di valorizzazione dell’evasione.

Sebbene la globalizzazione finanziaria abbia contribuito a diffondere e rendere noti questi fenomeni di delocalizzazione dei capitali, i paradisi fiscali esistevano già da tempo. Secondo alcuni il fenomeno risalirebbe addirittura alla fine del XIX secolo, quando il Delaware e il New Jersey iniziarono ad attirare società da altri Stati dell’Unione offrendo condizioni fiscali particolarmente favorevoli.

Con il termine “paradiso fiscale” indichiamo tutti gli Stati che, grazie ad una legislazione particolarmente agevolata riescono ad offrire condizioni che consentono loro di attirare ingenti capitali dall’ estero poiché presentano una tassazione molto ridotta rispetto allo Stato di appartenenza⁶. La Ong Tax Justice Network (Tjn)⁷ definisce le due caratteristiche principali dei paradisi fiscali: la separazione tra luogo di svolgimento dell’attività e residenza fiscale e la segretezza accompagnata da una non trasparenza delle informazioni. Pertanto i Paesi che offrono livelli di tassazione ridotta o nulla attuando i principi della separazione e della segretezza in prima approssimazione possono essere considerati paradisi fiscali. Al contrario non possono essere considerati tali i Paesi che adottano regimi fiscali agevolati offrendo vantaggi legislativi e/o amministrativi ad alcuni soggetti o determinate categorie di redditi.

Alla base dei paradisi fiscali troviamo l’arbitraggio fiscale che consiste nell’attribuire i ricavi alle società che risiedono in Paesi a bassa tassazione e i

⁶ S. Sardella, *Breve soggiorno in un paradiso fiscale*, Informareonline.com, 26 gennaio 2020

⁷ Il Tax Justice Network (Rete per la giustizia fiscale, TJN con le iniziali inglese) incorpora organizzazioni, movimenti sociali ed individui che operano per la cooperazione internazionale nell’ambito della tassazione, contro l’evasione fiscale e la competizione fiscale. Nel contesto attuale di mondializzazione, il TJN è volto a promuovere un sistema di tassazione corretto, trasparente, democratico e progressivo.

costi alle società che risiedono fiscalmente nei Paesi dove la tassazione è più elevata.

Il passaggio di capitali in questi paradisi si articola essenzialmente in due fasi. La prima fase è il dislocamento ed è la fase in cui il capitale viene trasferito negli istituti di credito di Paesi esteri, frazionato in somme di minore entità per ottenere passaggi meno lampanti al fine di evitare eccessivi sospetti. Si procede poi con l'accatastamento, cioè quella fase che rende praticamente impossibile risalire all'origine dei profitti e questo perché vi è totale assenza di trasparenza nelle operazioni.

Nel 2006 la TJN ha censito utilizzando i criteri di segretezza e separazione ben 91 Paesi, di cui 15 sono riconducibili geograficamente o politicamente all'Europa. Questo ci fa capire che i paradisi fiscali, diversamente da quello che si può immaginare, non sono un fenomeno esotico o il frutto della competizione sleale di qualche Paese in via di sviluppo, ma questi "rifugi" fiscali comprendono anche paesi industrializzati. I paradisi fiscali rappresentano solo un lato della medaglia, vale a dire quello dell'offerta, il quale non potrebbe prosperare se non fosse alimentata da una forte domanda. Tale domanda è generata principalmente da multinazionali e grandi imprese, ma anche singoli individui titolari di patrimoni tali da poter sopportare i costi organizzativi e gestionali richiesti. Tuttavia oltre ai traffici di "capitali puliti", c'è un progressivo sviluppo di un traffico parallelo di patrimoni, quelli provenienti dalla criminalità organizzata che ricorre ai paradisi fiscali per riciclare il denaro generato da attività illecite.

Il proliferare dei paradisi fiscali ha portato ad un'unica conclusione: un minor gettito fiscale per gli Stati che applicano regimi impositivi ordinari. Alcune stime indicano che circa il 60% dei capitali del nostro pianeta è localizzato proprio in questi territori. Questi dati giustificano l'intervento svolto dalla comunità internazionale per arginare il fenomeno dei paradisi fiscali e delle giurisdizioni non-cooperative. L'Ocse⁸ ha indicato nel 1998 i valori che caratterizzano il

⁸ L'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE è un'organizzazione internazionale di studi economici per i 31 paesi membri, paesi sviluppati aventi in comune

territorio definibile come paradiso fiscale e nel 2001 è stato pubblicato “The Oecd project on harmful tax practices, Progress Report” nel quale ha identificato direttamente gli Stati e i territori da considerarsi come tali.

In merito a questo è stata creata la così detta lista nera (*black list*); si tratta di una lista stilata nazionalmente da vari paesi, e internazionalmente dall'Ocse. Nella Black List rientrano tutti quei paesi che presentano i criteri di paradiso fiscale, cioè quei paesi con regime fiscale privilegiato, non cooperativi e che non rispettano i principi di trasparenza dettati dall' OCSE.

Fino al 2016 la normativa Italiana prevedeva che per le operazioni effettuate con aziende situate in uno dei Paesi inclusi nell'elenco della Black List era necessario inviare una comunicazione all'Agenzia delle Entrate. Questo obbligo è stato abolito a partire dal 2017 con l'articolo 4, comma 4 del decreto legge n. 193/2016. L'abolizione di tale obbligo non ha giovato al Paese dato che secondo il rapporto del Dipartimento per la fiscalità generale del 2019 l'Italia è il quarto Paese nell'Unione europea, dopo Germania, Francia e Regno Unito, per quantità di ricchezza accumulata nei così detti centri offshore, con 142 miliardi di euro⁹.

Nell'ultimo intervento, datato 14 novembre 2019, è sceso a otto il numero delle giurisdizioni non cooperative ai fini fiscali con il nostro Paese. Al contrario è salito a 129 quello delle giurisdizioni collaborative, che compongono la così detta “*white list*”. All'interno della white list rientrano tutti i Paesi che pur avendo un regime fiscale privilegiato sono aperti allo scambio di informazioni con gli altri Stati attraverso la stipula di apposite convenzioni e accordi internazionali.

La lotta ai paradisi fiscali, avviata dall'OCES e perseguita dai singoli Stati, deve essere portata avanti fino al loro quasi completo inutilizzo.

un'economia di mercato.Svolge prevalentemente un ruolo di assemblea consultiva che consente un'occasione di confronto delle esperienze politiche, per la risoluzione dei problemi comuni, l'identificazione di pratiche commerciali e il coordinamento delle politiche locali e internazionali dei paesi membri.

⁹ R. Galullo e A. Mincuzzi, Nei paradisi fiscali nascosti dagli Itaiani 142 miliardi, Il solo 24 ore, 12 ottobre 2019

***CAPITOLO 3: ALCUNI STRUMENTI LEGISLATIVI E
AMMINISTRATIVI DI CONTROLLO E DI CONTRASTO
ALL'EVASIONE FISCALE***

3.1 Azioni di contrasto e provvedimento D.L. 119/2018

Per un Paese caratterizzato da seri problemi di finanza e debito pubblico, come l'Italia, risulta fondamentale cercare di contrastare l'evasione fiscale. Posto che non esista un metodo in grado di far sparire l'evasione da un giorno all'altro sono molteplici le azioni di contrasto che si possono attuare per attenuare tale fenomeno.

Una potenziale soluzione potrebbe essere quella di aumentare i controlli e le sanzioni, tuttavia è impensabile procedere con controlli di massa in quanto troppo costoso e inattuabile dato il numero elevato di contribuenti. Proprio per queste ragioni è opportuno valutare a monte degli incentivi che possono portare i soggetti a contribuire. Tra questi incentivi rientrano la riduzione della pressione fiscale, la semplificazione del sistema tributario e un'amministrazione efficiente che applichi in modo corretto le norme e che contrasti l'evasione.

Anche l'attività di prevenzione, incrementata negli ultimi anni, rappresenta uno strumento di contrasto dell'evasione in quanto mira a guidare il contribuente verso l'adempimento spontaneo dei propri obblighi, anche prevedendo la possibilità di correggere omissioni o errori nelle dichiarazioni già presentate. Tra le attività di prevenzione rientrano le strategie volte ad aumentare la fedeltà fiscale e il grado di soddisfazione dei contribuenti riguardo al governo del proprio Paese.

Tuttavia nell'ultimo decennio la vera arma per combattere l'evasione è rappresentata dall'innovazione tecnologia che permette di utilizzare al meglio le informazioni. Le amministrazioni pubbliche hanno oggi a disposizione un enorme quantità di informazioni grazie alle quali sarebbe possibile ricostruire buona parte

dei rapporti economici, o quanto meno degli indicatori di tenore di vita e di consumo, dei singoli contribuenti.

Uno degli obiettivi prioritari di ogni governo dovrebbe essere quello di intensificare il processo di digitalizzazione del Paese, processo già avviato in Italia grazie al D.L. 119/2018. Il così detto “Decreto fiscale” conferma l’ingresso della fatturazione elettronica obbligatoria dal 1° gennaio 2019 e l’obbligo generalizzato di memorizzare e trasmettere telematicamente i corrispettivi. Questo comporta una limitazione dell’uso di contanti favorendo il pagamento digitale che rende le operazioni maggiormente tracciabili. Il summenzionato decreto ha anche l’obiettivo di semplificazione dell’Iva. Viene abrogato l’obbligo di registrazione progressiva degli acquisti e il pagamento dell’Iva slitta al momento in cui la fattura viene incassata.

Eppure il vero cambiamento non sta tanto nel mix di politiche adottate, quanto nella coerenza e nella continuità di queste politiche. Un’azione di riduzione dell’evasione è credibile solo se mantenuta nel lungo periodo e se prescinde, quantomeno nelle sue parti essenziali, dai cambiamenti degli orientamenti politici dei diversi governi¹⁰.

3.2 Il ruolo dell’Agenzia dell’entrate

L’Agenzia delle entrate è un’agenzia fiscale della Pubblica Amministrazione¹¹ italiana che svolge le funzioni relative ad accertamenti e controlli fiscali e alla gestione dei tributi. Proprio per queste ragioni risulta fondamentale per la lotta all’evasione e per il buon funzionamento del Paese. L’Agenzia delle entrate è

¹⁰ A. Santoro, *L’evasione fiscale*, Uno sguardo al futuro prossimo, pagina 116-117

¹¹ La locuzione pubblica amministrazione in diritto identifica l’insieme degli enti pubblici che concorrono all’esercizio e alle funzioni dell’amministrazione di uno Stato nelle materie di sua competenza.

dotata di autonomia amministrativa, patrimoniale e finanziaria, tuttavia è comunque sottoposta alla vigilanza del Ministro dell'economia e delle finanze. I rapporti tra il Ministero e l'Agenzia sono regolati da una convenzione triennale in cui sono indicati i servizi da assicurare, gli obiettivi da raggiungere e le risorse destinate a queste finalità.

L'Agenzia delle Entrate, come già detto, è un'agenzia della Pubblica Amministrazione quindi fa parte dell'insieme degli organi preposti all'attività organizzativa e pertanto è sottoposta ai principi disposti nell'articolo 97 della Costituzione. Articolo che recita: "I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione".

Le funzioni svolte dall'Agenzia delle Entrate sono disciplinate all'interno del D.Lgs. n.300/1999, a tale Agenzia spettano i compiti che le sono stati attribuiti dalla legge in tema di imposte, di diritti ed altre entrate.

Tra questi compiti rientrano tutte le funzioni concernenti le entrate tributarie erariali con l'obiettivo di perseguire il massimo livello di adempimento degli obblighi fiscali sia attraverso l'assistenza ai contribuenti, sia attraverso i controlli volti a contrastare gli inadempimenti e l'evasione fiscale. L'agenzia svolge inoltre i servizi relativi al catasto e il compito di costituire l'anagrafe dei beni immobiliari esistenti sul territorio nazionale. Nel 2012 ha acquisito le competenze dell'Agenzia del territorio, incorporate il 1° dicembre dello stesso anno.

Nell'adempire alle sue funzioni l'Agenzia può ricorrere all'aiuto di soggetti esterni. Per la riscossione, infatti, incarica soggetti quali le banche, le Poste Italiane, ma soprattutto incaricata della riscossione è la società Equitalia. Quest'ultima è per il 51% di proprietà dell'Agenzia delle Entrate e per il 49% di proprietà dell'INPS.

Obiettivo principale dell'Agenzia è quello di stimolare la tax compliance, quindi cercare di aumentare il numero degli adempimenti spontanei da parte dei contribuenti in modo tale da ottenere un aumento della base imponibile dichiarata e un corrispondente aumento del gettito in entrata tale da ridurre il tax gap.

L'Agenzia delle entrate ha anche il compito di individuare le aree in cui è maggiormente presente il rischio di evasione così da allocare in modo utile le risorse limitate che sono a sua disposizione e non disperderle vanamente impiegandole in situazioni a bassa rischio.

3.3 Alcuni strumenti: studi di settore e redditometro

L'articolo 62-bis della Legge n.427/1993 al fine di giungere ad un'azione di accertamento più efficace in tema di evasione fiscale in merito a imprese minori e professionisti ha previsto l'elaborazione di appropriati studi di settore. Gli studi di settore sono da compiersi in capo a determinate categorie di contribuenti basandosi su un campione rappresentativo degli stessi e specificando le componenti che caratterizzano ciascun settore di attività.

Tali studi rappresentano una procedura di calcolo su base statistica per la ricostruzione induttiva di ricavi e compensi. Ma al tempo stesso rappresentano anche una procedura di accertamento nel caso in cui vi siano situazioni contraddittorie, che possono prescindere dalle risultanze delle scritture contabili.

L'elaborazione degli studi di settore, basata su modelli matematici-statistici, dovrebbe essere uno strumento utile all'attività di accertamento di tipo induttivo.

Gli studi di settore costituiscono un'evoluzione rispetto al metodo di accertamento induttivo basato su parametri. Mentre i parametri si fondano unicamente su dati contabili gli studi di settore fanno riferimento alle caratteristiche interne ed esterne proprie dell'impresa che possono essere anche di natura extra-contabile. Fanno riferimento, infatti, anche ad elementi strutturali che caratterizzano l'attività e il territorio in cui quest'ultima è svolta.

Uno strumento di particolare importanza nell'ambito dell'accertamento sintetico è il redditometro. Quest'ultimo è disciplinato dall'articolo 38 del Decreto del Presidente della Repubblica n.600/1973. Il redditometro è lo strumento che consente all'amministrazione finanziaria di ricostruire il reddito della persona

fisica, partendo dalle spese effettivamente sostenute, o da elementi certi, indicativi di una determinata capacità di reddito.

Se nella sua originaria formulazione il redditometro prevedeva l'applicazione di un metodo induttivo, individuando circa cento voci di spesa utili, le attuali istruzioni operative evidenziano un procedimento che mira ad una ricostruzione sintetica del reddito. L'applicazione attuale opera considerando per ciascun anno di imposta: l'incremento del patrimonio, la quota di risparmio e le spese oggettivamente riscontrabili.

La legge prevede che l'accertamento possa avvenire soltanto nel caso in cui la differenza fra il reddito dichiarato e quello accertato sia superiore al 20%.

Per i controlli è previsto un procedimento articolato in due fasi. La prima prevede l'invio di un questionario con l'invito a fornire giustificazioni sulle incongruenze riscontrate dal fisco. Rimane sempre salva la possibilità, da parte del contribuente, di dimostrare, in sede di contraddittorio con l'ufficio dell'Agenzia delle Entrate, l'inesistenza o la diversa qualificazione degli elementi considerati.

La seconda fase, quella dell'accertamento, scatta qualora i dati e le spiegazioni fornite non sono ritenute soddisfacenti dal fisco. La seguente fase è gestita dall'Ufficio dell'Agenzia delle Entrate che emette l'avviso di accertamento, nonché l'intimazione a pagare entro i termini previsti.

Negli ultimi anni è emerso che redditometro e studi di settore non sarebbero al centro delle strategie dell'Agenzia delle Entrate per la lotta all'evasione, poiché tali strumenti fornirebbero risultati limitati oltre a essere caratterizzati da costi elevati.

CONCLUSIONI

La tassazione viene spesso percepita dai cittadini come una riduzione della libertà individuale e non come un dovere per la realizzazione di fini comuni. A causa di questa percezione, sempre più con maggiore frequenza, si diffonde l'idea errata che evadere sia da considerarsi frutto di intelligenza e di astuzia. Educare i cittadini ad una mentalità collettiva e divulgare una corretta informazione sull'evasione fiscale è solo il punto di partenza per far prendere loro coscienza dell'entità del problema. Inefficienza sociale, indebolimento pubblico e concorrenza sleale costituiscono solo una parte delle conseguenze di questo problema. L'evasione quindi colpisce seppur in modo indiretto, il benessere sociale il quale a sua volta influisce sull'economia nazionale.

La disamina si conclude con la presentazione di alcune proposte avanzate dalla dottrina. Semplificare il sistema tributario e ridurre la pressione fiscale potrebbe essere un punto di partenza ma anche di arrivo. Un minor gettito tributario porterebbe le persone a non evadere o per lo meno a farlo in misura contenuta. Inoltre, la lotta ai contanti, considerati l'unico metodo di pagamento non tracciabile e quindi la strada preferita dagli evasori, deve essere portata avanti fino al loro quasi completa eliminazione. Numerose innovazioni come lo scontrino elettronico e la fatturazione elettronica sono da tenere sicuramente sotto osservazione.

BIBLIOGRAFIA

- Babipepi, Evasione fiscale in Italia: dove, come e quanto, Panorama, 17 ottobre 2019
- Lupi R., Evasione fiscale. Paradiso e inferno, 2008, Ipsoa
- Galullo R. e Mincuzzi A., Nei paradisi fiscali nascosti dagli Itaiani 142 miliardi, Il solo 24 ore, 12 ottobre 2019
- Giampietri D., Studi di settore, redditometro e il loro utilizzo congiunto, fisco7.it, 13 giugno 2011
- ISTAT, *L'economia sommersa: stime nazionali e regionali*, Roma, 22 luglio 2010
- Ministero dell'economia e delle Finanze, Agenzia delle Entrate, Piano dell'Agenzia, in www.finanze.gov.it
- Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva*, 2018
- OCSE, "The Oecd project on harmful tax practices, Progress Report", 2001
- Moschetti F., Profitti generali, in F. Moschetti, *La capacità contributiva*, Padova, 1993
- Santoro A., *L'evasione fiscale. Quanto, come e perché*, 2010, il Mulino, Collana "Farsi un'idea".
- Sardella S., Breve soggiorno in un paradiso fiscale, Informareonline.com, 26 gennaio 2020
- Scirè G., Un diritto tutto italiano: l'evasione fiscale, Blog trasparenza e merito, Linkiesta.it, 22 ottobre 2011