



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA

DIPARTIMENTO DI SCIENZE ECONOMICHE ED AZIENDALI  
“M.FANNO”

CORSO DI LAUREA MAGISTRALE IN ECONOMIA E DIRITTO

TESI DI LAUREA

ANALISI DEL FENOMENO DELL'EVASIONE FISCALE ED  
UN APPROFONDIMENTO SULLO STRUMENTO DEL  
CONDONO NEL SISTEMA FISCALE ITALIANO

RELATORE:  
CH.MO PROF. LUCIANO GIOVANNI GRECO

LAUREANDO: DAVIDE SABBATUCCI  
MATRICOLA N. 1105473

ANNO ACCADEMICO 2020 - 2021

## INDICE

<i>Introduzione</i> .....	5
---------------------------	---

### CAPITOLO 1

#### IL FENOMENO DELL'EVASIONE FISCALE

<b>1.1 La definizione del fenomeno evasivo</b> .....	<b>13</b>
1.1.1 Le componenti della EON.....	16
1.1.2 Dal sommerso economico all'evasione fiscale.....	21
1.1.3 Evasione e Tax Gap.....	27
<b>1.2 La quantificazione del fenomeno: i metodi di stima dell'evasione fiscale</b> .....	<b>30</b>
1.2.1 I metodi diretti.....	32
1.2.2 I metodi indiretti.....	35
1.2.3 Il Model approach.....	41
1.2.4 Approcci moderni.....	43

### CAPITOLO 2

#### I DATI, LE CAUSE E LE CONSEGUENZE DELL'EVASIONE FISCALE

<b>2.1 I dati dell'evasione fiscale</b> .....	<b>48</b>
2.1.1 L'evasione in Europa.....	48
2.1.2 L'evasione in Italia.....	59
2.1.2.1 <i>Il valore del sommerso economico incorporato nei conti nazionali</i> ...	60
2.1.2.2 <i>L'evasione fiscale generata dal sommerso economico italiano</i> .....	65

<b>2.2 Le cause dell'evasione fiscale.....</b>	<b>76</b>
2.2.1 La “scommessa dell’evasore” - analisi teorica delle determinanti.....	76
2.2.2 Conclusioni sul modello A/S ed il contributo della ricerca empirica e scientifica.....	82
2.2.3 L’approccio interdisciplinare all’analisi delle cause dell’evasione fiscale	
2.2.3.1 La “Tax morale” e la “Tax compliance” .....	87
2.2.3.2 La qualità delle Istituzioni, del bene e del servizio pubblico .....	88
2.2.3.2 La complessità del sistema fiscale e l’eccessiva burocrazia .....	90
2.2.3.4 La strutturazione del sistema-impresa.....	91
2.2.3.5 La pressione fiscale.....	93
<b>2.3 Le conseguenze dell’evasione fiscale</b>	
2.3.1 Gli effetti sulla finanza pubblica.....	96
2.3.2 La concorrenza sleale.....	98
2.3.3 La distorsione degli indicatori macroeconomici.....	99
2.3.4 Evasori “free rider”.....	100
2.3.5 La coesione sociale nell’organizzazione statale.....	101

## CAPITOLO 3

### APPROFONDIMENTO:

#### LO STRUMENTO DEL CONDONO NEL SISTEMA FISCALE ITALIANO

<i>Introduzione all'approfondimento</i> .....	104
<b>3.1 La storia del condono fiscale in Italia</b> .....	<b>105</b>
<b>3.2 Dal condono tradizionale al condono “premiabile”: “puri” ed “impuri”</b> .....	<b>110</b>
3.2.1 Il condono tombale.....	113
3.2.2 Dal nuovo ravvedimento operoso alla dichiarazione integrativa semplice...116	
<b>3.3 La rottamazione ter e la definizione delle liti pendenti nella nuova “Pace fiscale”</b> .....	<b>119</b>
<b>3.4 Il recupero del gettito e la natura incostituzionale del condono fiscale</b> .....	<b>124</b>
3.4.1 Gli effetti nel breve e lungo periodo del condono fiscale.....	124
3.4.2 La legittimità costituzionale delle sanatorie fiscali.....	128
 <i>Conclusioni</i> .....	 132
 <i>Fonti</i> .....	 141

## *Introduzione*

Nello stesso momento in cui la Comunità ha scelto di organizzare la propria sovrastruttura sociale attraverso i primi sistemi contributivi, nasce il fenomeno dell'evasione fiscale ed è, da allora in letteratura, oggetto di studio. Nonostante gli innumerevoli sforzi d'analisi compiuti durante tutta la storia della fiscalità, tale fenomeno rimane contraddistinto da una natura complessa che lo pone al centro del dibattito quotidiano.

L'evasione, infatti, rappresenta ad oggi uno dei principali problemi per molti stati comportando: disparità di trattamento tra i contribuenti, la rottura dell'equilibrio concorrenziale che mina l'efficiente allocazione delle risorse, l'impossibilità di far fronte al debito pubblico ed una risposta inadeguata alla domanda di beni e servizi basilari legati a sanità, istruzione, sicurezza e trasporti dato il deteriorarsi della finanza pubblica.

In questo scenario si rivela cruciale, per la Pubblica Amministrazione, riuscire a comprendere quali siano gli elementi, alla base del rapporto tra Fisco e Contribuente, responsabili del fenomeno evasivo in modo tale da riuscire, "a monte", ad impostare un sistema fiscale e sanzionatorio adeguato ed, "a valle", ad individuare le misure di contrasto più efficaci. Fallire nell'obiettivo di indagare, nel modo più esauriente possibile, le ragioni che conducono al comportamento evasivo e gli effetti che questo produce in un mercato regolare, significa rischiare di far crollare le fondamenta che sostengono l'organizzazione socio-economica di un qualsiasi stato nell'era contemporanea.

Molti studi presenti in letteratura mostrano come, nella stessa caduta di imperi quali il Sacro Romano impero o quello Spagnolo, abbia già allora giocato un ruolo

fondamentale il rifiuto a pagare le tasse, evidenza riscontrata in primis nel crollo dell'antico impero Egizio. I primi segni di fiscalità, secondo la concezione moderna di tassazione, si possono far risalire, infatti, al codice di Hammurabi (1792-1751 a.C.) con il quale gli egizi erano stati in grado di impostare un sistema efficace garantito dai primi riscossori storicamente riconosciuti. Sono presenti riferimenti ad altre raccolte di leggi promulgate precedentemente da re sumerici ed accadici ma di portata meno ampia ed organica rispetto a quella prevista dal sovrano nel tentativo di governare l'immenso regno di Babilonia. Con l'espandersi dell'impero, divenne sempre più complicato per Hammurabi riuscire ad amministrare direttamente tutti i popoli conquistati, circostanza che consentì di redigere le prime 282 disposizioni di legge, ivi contenute nel codice, costruite su fatti reali e controversie tipiche della collettività. Nelle ultime fasi dell'espansione dell'impero è possibile individuare un "carico fiscale di rottura-interruzione del ciclo di vita del sistema contributivo" e viene indicato nelle analisi come una delle cause scatenanti della caduta. Diversi studi (come, ad esempio, l'opera del ricercatore Ricciardi R. "Perché non siamo tutti evasori" del 2014) infatti, riprendono il concetto introdotto dall'economista Adams C. il quale ipotizza il manifestarsi di un ciclo di vita per ogni sistema tributario. Tale ciclo di vita trova la sua fine nel momento in cui il carico di tasse non riesce ad essere più sopportato dai contribuenti, un limite massimo oltre il quale vedranno il potere di introdurre leggi fiscali quale semplice mezzo di concentrazione della ricchezza da parte dello Stato. Questo sottolinea come il fenomeno dell'evasione fiscale non sia affatto esclusivo della realtà capitalistica moderna e la sua antica origine è testimonianza di come il rifiuto a pagare le tasse, e le dinamiche sottese ai tentativi di sottrarsi ad esse, influenzino gli eventi in modo tanto profondo quanto inaspettato, ove risulta complesso individuare una correlazione causa-effetto.

Dall'età Antica la società si è evoluta ma l'evasione ha continuato ad accompagnare

la fiscalità trovando sempre forme diverse, nuove fonti di sopravvivenza che gli permettessero di rimanere parte integrante delle moderne democrazie le quali, parafrasando Adams, si riducono a “farsa della democrazia”. Nella società moderna, a prescindere dalle condizioni socio-demografiche che caratterizzano la zona geografica di riferimento, ogni organismo statale si fonda su un sistema contributivo la cui instabilità o cedimento produce inevitabilmente il medesimo effetto nella forma di governo adottata. Tale concetto viene eloquentemente espresso in diversi lavori di ricerca, tra i più significativi quelli condotti da Torgler (2002, 2003) ed Alm et Al (1992) a cui si fa riferimento. Nell’età Moderna, segnata dal dibattito su proprietà pubblica e privata, l’intervento del soggetto pubblico all’interno dell’economia di un paese ha acquisito, in particolare dalla fine dello ‘800 e l’inizio del ‘900 post rivoluzione industriale, una rilevanza sempre maggiore in risposta al fallimento delle teorie classiche e liberali ispirate all’opera “*An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*” di Adam Smith. Nella pubblicazione, che rimane comunque ad oggi uno dei principali punti di riferimento dell’analisi economica, viene espresso il concetto per il quale è possibile arrivare ad un equilibrio “Pareto efficiente”, all’interno di un mercato, grazie al solo meccanismo concorrenziale che si innesca, in modo naturale, tra soggetti economici qualificati da razionalità ed egoismo. Tale punto di equilibrio sta ad indicare una soglia oltre la quale non è possibile aumentare il benessere di un individuo senza ridurre quello di un altro. La teoria classica-razionalista sostiene che tale situazione ottimale sia raggiungibile solamente all’interno di un sistema economico il quale si autoregoli e dove un soggetto esterno, ovvero la sovrastruttura statale, debba essere chiamata solamente a rimuovere gli ostacoli che impediscono il libero movimento degli operatori privati in merito a quanto e cosa produrre. Tale modello teorico presupponeva però l’esistenza di un mercato per ogni bene e, soprattutto, una perfetta concorrenza tra i soggetti dotati del medesimo potere contrattuale. Il

fallimento del modello classico e l'approdo a teorie più snelle si è manifestato specialmente per il confutarsi del secondo presupposto. Il fatto che nel mercato a diversi soggetti corrisponda diverso potere contrattuale si traduce nella realtà in situazioni monopolistiche ed oligopolistiche le quali conducono ad un'opposta condizione rispetto all'equilibrio Pareto efficiente auspicato dal modello classico-razionalista. In tali condizioni, infatti, non si avrà più un'allocazione efficiente delle risorse, generando di conseguenza profonde disparità nei rapporti sinergici di concorrenti, clienti e fornitori, oltre alle difficoltà oggettive per lo Stato di assolvere alla funzione redistributiva. Dagli inizi del '900, col crescente sviluppo di politiche atte a ridurre le differenze sociali come le assicurazioni sul lavoro, l'istruzione obbligatoria, il trasporto pubblico, la sanità garantita ecc.. l'esigenza di redistribuzione viene percepita dalla collettività con un'importanza sempre maggiore. Si arriva così al fallimento delle teorie classico-liberali come modello descrittivo della realtà ed inefficaci per l'implementazione del sistema economico. Una delle massime espressioni di tale passaggio emerge in seguito alla pubblicazione della "teoria dei giochi" del premio Nobel Steve Nash in cui, con l'equilibrio di Nash (in antitesi con l'equilibrio Pareto efficiente della mano nera di Smith) si dimostra che "l'ottimo individuale può portare a situazioni inefficienti in senso paretiano. Questo è precisamente il motivo per il quale la presenza di interdipendenza strategica può essere configurata come motivo di fallimento di mercato. In presenza di interdipendenza strategica non è più vero che i singoli individui, nel momento in cui perseguono il meglio per sé, determinano situazioni efficienti."

È a questo punto che si è reso sempre più evidente il rilievo assunto dalla funzione di regolamentazione svolta dall'operatore pubblico ampliando il suo significato, ivi comprendendo meccanismi di controllo delle attività e strumenti di indirizzamento dei soggetti economici stessi nel tentativo di creare un sistema concorrenziale in

grado di allocare le risorse in modo efficiente e realmente garante delle pari opportunità tra gli operatori economici. Di facile intuizione è il fatto che lo Stato, per svolgere la funzione di regolamentazione del mercato, debba poter contare sulla piena efficacia della prima azione di intervento direttamente imputabile al bilancio pubblico: la tassazione (base di composizione del budget statale da cui dipendono le altre due variabili del bilancio pubblico: spesa pubblica ed indebitamento). Riconoscendo l'importanza della regolamentazione per la stessa sopravvivenza del sistema concorrenziale, la tassazione non può più rappresentare una forma di "ostacolo da rimuovere", come sostenuto da diversi economisti tra cui A. Monticelli ("Economia Sommersa ed Evasione Fiscale, Analisi Teorica ed Evidenze Empiriche") o il premio nobel E. Prescott sul fil rouge dell'autore più citato da tale scuola di pensiero: J. Locke ("evadere le tasse è legittima difesa") ma raffigura, al contrario, un costo fisiologicamente indispensabile alla vita aziendale. Una delle cause principali alla base dell'evasione fiscale, come si vedrà nel secondo capitolo con l'analisi delle ragioni del comportamento evasivo collegate a fattori socio-demografici, è l'eccessiva pressione esercitata dell'Amministrazione Pubblica sul reddito d'impresa. Se la risposta della sfera imprenditoriale è quella di sottrarsi all'onere impositivo come una sorta di ribellione verso il citato "carico di interruzione del sistema fiscale" andando a comporre in tal modo la comunità dell'"economia sommersa" (di carattere parassitario rispetto allo stato ospitante), è evidente l'instaurarsi di un circolo vizioso atto ad aggravare lo stesso livello di pressione fiscale e, per quanto comprensibile e, come vedremo, giustificata da numerosi autori, tale azione è artefice del fenomeno quanto la corruzione dell'organismo burocratico a cui ci si vuole ribellare. È quindi possibile affermare che l'evasione fiscale non incide solamente nella sfera pubblica della collettività, mutandone la sostanza ed intaccando la stessa forma di governo assunta nel tentativo di garantire diritti e far rispettare doveri, ma agisce in modo diretto anche in quella

“privata del mercato” dato che, come osservato, compromette il sistema che consente il corretto svolgimento delle attività commerciali e di produzione.

Al giorno d’oggi, dove si è di fronte ad una comunità globale investita da una crisi economica che si protrae dall’orami lontano 2008, il tema dell’evasione fiscale, nonostante la sua origine antica, è di interesse più che mai attuale. Infatti, riuscire ad affrontare uno stato di crisi attraverso manovre finanziarie, programmazione, politiche nazionali ed internazionali in grado di risollevare il tenore di vita, diventa una missione quasi impossibile per l’Amministrazione Pubblica se all’interno del Paese è presente “la comunità del sommerso”. Questa, invero, operando attraverso il lavoro nero, assumendo comportamenti evasivi ed elusivi, non permette di sapere se, quante e quando ci saranno le risorse necessarie a mettere in atto le politiche sopracitate. È possibile comprendere il carattere prioritario che assume l’analisi del fenomeno evasivo per ogni Stato se si considera, infine, l’impressionante sviluppo che lo ha interessato soprattutto negli’ultimi 50 anni. Secondo la relazione sull’evasione fiscale e contributiva pubblicata dal Ministro dell’Economia e delle Finanze nel 2019, in Europa si è passati da valori dei primi anni ‘70 che di rado superavano la soglia del 10% a quote attuali che raggiungono, in alcune aree, il 30% di economia sommersa in percentuale del Pil nei singoli paesi, secondo la definizione di evasione ricollegata al concetto di sommerso economico. In considerazione di ciò, indagare le ragioni alla base dei comportamenti scorretti di singoli contribuenti ed imprese, l’impostazione coerente del sistema fiscale-sanzionatorio tra i costi del controllo ed entrate erariali e la messa in atto di misure efficaci di emersione della ricchezza e contrasto all’evasione si rivelano presupposto fondamentale alla risoluzione di qualsivoglia problematica ed è la ragione per la quale tale tematica si pone al centro del seguente progetto di tesi.

L’elaborato sarà quindi composto da un primo capitolo atto ad identificare e

quantificare l'evasione fiscale, una seconda parte che analizzerà il valore assunto dal fenomeno, indagherà le ragioni che conducono al comportamento evasivo del contribuente e gli effetti di tale azione in un mercato regolare, ed un capitolo finale dedicato allo studio dell'utilizzo del condono nel sistema fiscale italiano. L'analisi seguirà un percorso che si svilupperà dal "generale" dei primi due capitoli al "particolare" della parte conclusiva legata alle "sanatorie fiscali" e loro specifici effetti in ragione dei risultati fatti emergere dall'elaborato stesso.

Scopo ultimo del progetto è fornire una fotografia, il più dettagliata possibile, del fenomeno in campo europeo, con attenzione particolare al caso italiano, e far emergere, in ultima istanza, le dinamiche sottese alle pratiche del Condono fiscale da parte dell'Amministrazione Pubblica italiana, osservando, nello specifico, come queste ultime si inseriscono nell'analisi macroeconomica del comportamento evasivo del contribuente, legato al concetto di "utilità", e nella valutazione interdisciplinare delle determinanti evasive.

## CAPITOLO 1

### IL FENOMENO DELL'EVASIONE FISCALE

## 1.1 La definizione del fenomeno evasivo

Data la natura estremamente complessa del fenomeno, definire e quantificare l'evasione fiscale non sono operazioni semplici ed in letteratura sono presenti diverse proposte analitiche. Nello studio che segue si sceglie di adottare l'approccio che, secondo i risultati della ricerca intrapresa, accomuna le pubblicazioni internazionali più autorevoli: quello per il quale si considera il concetto di economia sommersa al fine di inquadrare il fenomeno evasivo.

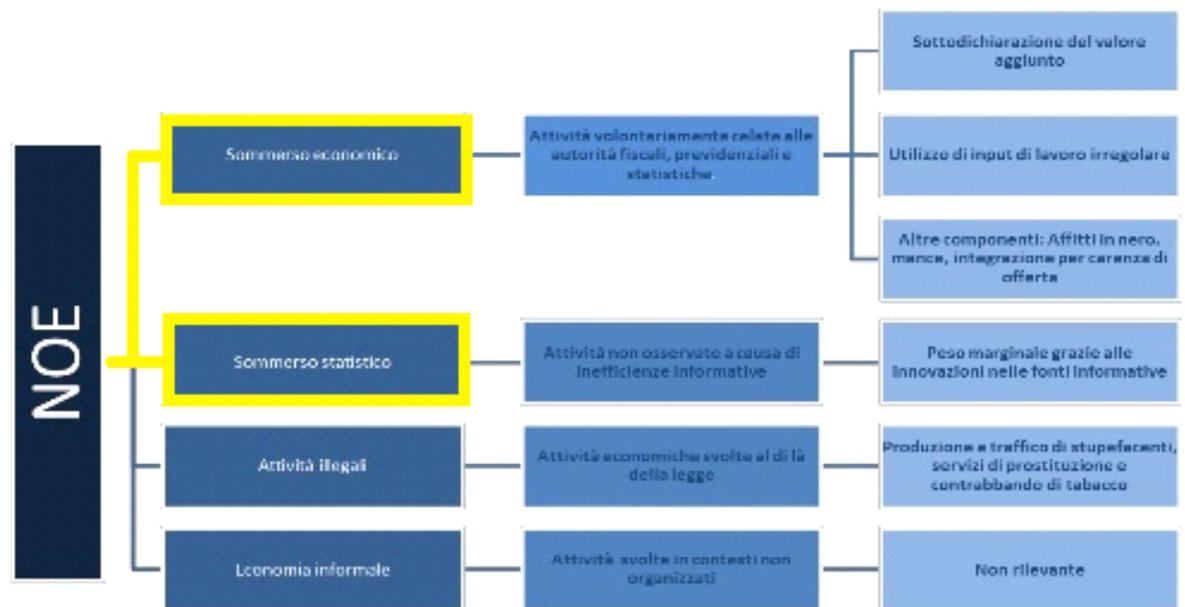
L'economia sommersa infatti, come si vedrà a breve, rappresenta quell'insieme di attività economiche che generano il mancato apporto contributivo nelle casse dell'Amministrazione Pubblica e, per tale ragione, la sua definizione e valutazione è il punto di partenza dei lavori di ricerca condotti da Alessio Monticelli (Economia sommersa ed evasione fiscale, analisi teorica ed evidenze empiriche, 2005), delle diverse pubblicazioni di Konrad Raczkowski e Bogdan Mróz (Institute of Economics, University of Social Sciences, Warsaw, Poland) e delle opere fondamentali prodotte da Friedrich Schneider (Department of Economics, Johannes Kepler University, Linz, Austria) dedicati appunto allo studio dell'evasione fiscale ed a cui, in particolare, si farà riferimento nella prima parte del seguente progetto di tesi.

La definizione dell'economia sommersa maggiormente richiamata in letteratura è quella fornita da Schneider ed Este (2000) adottata infatti, oltre che dai citati economisti, dal System of National Accounts (SNA: Sistema nazionale dei conti dell'Unione Europea) e dal nostro Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT). Schneider ed Este definiscono il sommerso economico come l'insieme delle attività economiche legali che contribuiscono al PIL, ufficialmente calcolato, ma che non

vengono regolarmente registrate secondo quanto previsto dall'Amministrazione pubblica eludendo, di conseguenza, ogni possibile rilevamento fiscale.

L'economia sommersa si inserisce nel contesto più ampio dell'economia non osservata secondo lo schema riassuntivo proposto in figura 1.1.

Figura 1.1 L'economia non osservata



Fonte: Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT), (2013): “L’economia non osservata nei conti nazionali: innovazioni nei metodi di misurazione ed elementi di analisi del fenomeno”.

L’economia non osservata, come suggerisce lo schema, è formata da tre principali macro-categorie di attività economiche: l’attività illegale, l’attività informale ed, invero, le attività sommerse. Il raggruppamento di tali pratiche distinte all’interno dell’insieme denominato “economia non osservata” è il frutto degli sforzi compiuti dagli organismi internazionali nel tentativo di approdare ad una definizione

omogenea-comunitaria del mercato irregolare presente all'interno di un Paese; ciò allo scopo di individuarne gli elementi da prendere necessariamente in considerazione nel calcolo del PIL per poterlo effettivamente qualificare come indicatore idoneo al confronto delle differenti economie Nazionali.

È con l'introduzione degli standard internazionali SNA, a partire dagli anni 90, che si arriva ad una definitiva e collettiva concezione dell'economia non direttamente osservata e solamente da quel momento è stato possibile isolare il fenomeno dell'economia sommersa, rendendolo, per l'appunto, distinguibile dalle attività illegali e da quelle informali, consentendo in tal modo l'identificazione univoca dell'insieme delle prestazioni economiche direttamente imputabili al fenomeno evasivo.

Come riportato da Adair P. nell'opera "Non-Observed Economy vs. the Shadow Economy in the EU: The Accuracy of Measurements Methods and Estimates"(2017) in cui compare una rassegna storica dei passaggi principali compiuti nella definizione del termine, dai primi standard, come lo SNA del 1993, si arriva allo SNA 2008 (seguito dal SEC 2010) da cui è possibile estrapolare la definizione ultima di economia non osservata adottata, perciò, anche dall'Italia. L'ISTAT riporta, nel comunicato inerente alla procedura di conformità agli standard internazionali, che è da intendersi per economia non osservata "l'insieme delle attività economiche da inserire nel calcolo del PIL ma che, per motivi diversi, sfuggono all'osservazione diretta della statistica ufficiale e pongono problemi particolari nella loro misurazione".

Le attività economiche a cui si fa riferimento vengono distinte, quindi, nei tre macro-gruppi ed, una volta analizzati brevemente i caratteri delle attività illegali e di quelle informali, si avranno a disposizione tutti gli elementi per identificare e, di conseguenza, indagare nel dettaglio quell'insieme di attività che compongono il

terzo macro-gruppo: l'economia sommersa. Procedendo in tal modo, oltre ad ottenere la visione più completa della base operativa direttamente responsabile dell'evasione fiscale, si potrà passare all'analisi dei metodi sottesi alla quantificazione del fenomeno stesso.

### 1.1.1 Le componenti della EON

Continuando a seguire il percorso tracciato dal SNA (Sistem of National Account) ed adottato di conseguenza dall'ISTAT italiano, sono da ricomprendersi tra le **attività illegali** quelle attinenti:

- Alla produzione o fornitura di beni e servizi vietati a norma di legge.
- Le attività operative di per sé legali ma svolte non in conformità alle norme di legge come, ad esempio, la vendita al dettaglio senza le adeguate autorizzazioni o competenze richieste (requisiti oggettivi e soggettivi).

Tali attività vengono inserite, dagli standard internazionali, nel calcolo del PIL nel caso in cui generino un risultato economico positivo. Ciò significa che le operazioni economiche devono essere svolte secondo criteri conformi ai meccanismi classici della domanda ed offerta di beni o servizi in cui si presuppone l'esistenza di un patto tra fornitore ed acquirente (ad esempio come avviene nella vendita di sostanze stupefacenti). Si sceglie dunque di escludere, ad esempio, tutte le attività meramente estorsive nelle quali, infatti, tale patto non sussiste in quanto non è possibile riconoscere la piena volontà di una delle parti in causa (l'esempio più intuitivo è rappresentato dalla dinamica della rapina). Le attività illegali che rispettano le sopradescritte caratteristiche sono le ultime ad essere state inserite nel computo del PIL dagli standard internazionali e solamente nel 2013, come riportato dal rapporto della Corte dei Conti nel 2015, la loro stima è stata inserita nel calcolo del PIL

italiano, conformandosi definitivamente alle direttive europee. Il presupposto alla base della normativa europea è rappresentato dal fatto che alcune delle attività considerate illegali, ad esempio in Italia, come la vendita di sostanze stupefacenti, possono essere invece legali in alcuni paesi della UE, come l'Olanda, senza infrangere nessuna direttiva comunitaria e rientranti direttamente nel calcolo del loro PIL nazionale. Introducendo tali attività, per alcune economie nazionali realmente calcolate mentre per altre prettamente di carattere estimatorio, viene assicurata la possibilità di confrontare le economie dei Paesi UE attraverso l'indicatore PIL.

Tra le **attività informali** vengono invece inserite tutte le operazioni, formalmente legali compiute dai soggetti economici, ma che non vengono prese in considerazione nel sistema della produzione sommersa in ragione del loro impatto economico ridotto. Tale macro-insieme sarà quindi composto dalle attività produttive, non direttamente osservabili, svolte secondo la filosofia che qualifica le più rudimentali società di persone (le società semplici quale schema societario principale di riferimento) caratterizzate da bassi livelli organizzativi, in cui prevale l'elemento soggettivo rispetto al capitale (realtà economiche dove la stessa divisione tra capitale e lavoro è quasi inesistente), dal lavoro diretto del titolare, da relazioni con clienti/fornitori e rapporti lavorativi di carattere occasionale e per lo più familiare ed, in definitiva, il cui volume d'affari non corrisponde ad un economia emersa che consentirebbe a tali soggetti di assumere la forma di società di capitali o forme più complesse di società di persone come la Società a Responsabilità Limitata. L'esempio più diretto è rappresentato dall'attività di autoconsumo che non prevede un interscambio di beni o servizi tra soggetti diversi e, di conseguenza, non segnalata o difficilmente rilevabile. La presenza più o meno diffusa delle attività informali all'interno di un paese è, ulteriormente, indice del livello di sviluppo raggiunto dove, invero, se ne riconosce una maggior diffusione tra i paesi "sottosviluppati" ed "in

via di sviluppo”. In alcuni SNA è presente un’ulteriore distinzione dalle attività informali dell’“economia domestica”, separando così i soggetti completamente privi del requisito organizzativo da quelli precedentemente descritti come un “surrogato” di società semplice e prevedendo specifiche direttive per i due gruppi. In ogni caso, che si consideri o meno tal distinzione, la produzione di beni e servizi provenienti da attività informali è rilevante, ai fini del calcolo del PIL, se è significativa rispetto alla quantità totale prodotta di quel bene o alla diffusione di quel particolare servizio nel paese.

Si arriva così ad isolare il gruppo di attività che riguardano esclusivamente la produzione sommersa ed uniche dirette responsabili del fenomeno evasivo. Per le varie forme che il sommerso può assumere, la sua definizione ha seguito pari passo il difficile percorso intrapreso dagli organi UE nel tentativo di inquadrare, con spirito comunitario, il contesto più ampio dell’economia non osservata.

Come anticipato precedentemente, in letteratura la definizione più comune del fenomeno è quella che nasce dalla collaborazione tra Shneider ed Este (2000; *Shadow Economies: Size, Causes, and Consequences*) i quali descrivono l’economia sommersa come l’insieme delle attività legali che contribuiscono al PIL, ufficialmente calcolato, ma che non vengono regolarmente registrate secondo quanto previsto dall’Amministrazione pubblica. Seguendo lo schema riportato in figura 1.1, si può osservare che, all’interno dell’insieme della produzione sommersa, viene proposta una prima distinzione tra quello che è il vero e proprio sommerso economico ed il sommerso statistico. L’insieme del *sommerso economico* è formato da tutte quelle attività, non registrate, svolte con l’intento di infrangere, aggirare o non rispettare a pieno le disposizioni legislative al fine di aumentare il proprio utile. Si parla, invece, di sommerso statistico quando le attività legali di un Paese non vengono registrate a causa della presenza di criticità nel sistema statistico, come ad

esempio la poca accuratezza nelle varie fasi di rilevamento e dell'analisi dati, l'approssimativo aggiornamento dei database contenenti le informazioni in merito e persone fisiche ed imprese etc...

Secondo le rappresentazioni più diffuse presenti in letteratura, riassunte dallo schema proposto dall'ISTAT, viene poi analizzato il sommerso economico da un punto di vista soggettivo, ponendo una fondamentale distinzione, in ragione soprattutto dell'analisi delle metodologie evasive adottate, tra il sommerso generato dai privati-persone fisiche ed il sommerso economico d'impresa.

Secondo tale analisi, l'economia sommersa è composta quindi da:

- ***Input di lavoro irregolare:*** Tale componente individua la principale fonte di sommerso prodotta dalle persone fisiche ma che origina da una delle più diffuse strategie imprenditoriali illecite, ovvero, il sommerso economico del lavoro. La metodologia tipicamente adottata dalle persone fisiche per evadere è quella definibile “brutale nascondimento della ricchezza” in cui, nelle sotto-dichiarazioni reddituali, non si riconoscono particolari atteggiamenti elusivi. Questo sistema individua quella che può essere qualificata come una mera evasione sul fatto, in antitesi con l'evasione sul diritto tipica delle grandi realtà imprenditoriali, per la quale non si compie nessuna operazione interpretativa a livello normativo ma si opera, appunto, sul mero fatto. (un esempio intuitivo di evasione sul fatto è rappresentato dal “brutale” inserimento di costi fittizi nella determinazione del reddito da dichiarare). Il motivo principale per cui tale metodo evasivo può essere messo in atto è, principalmente, l'assenza di un contratto regolare tra datore di lavoro e lavoratore diretto che, oltre a rendere il reddito percepito difficilmente rintracciabile e, di conseguenza, celabile al Fisco, comporta digressioni rilevanti dal percorso normativo

tracciato a garanzia del lavoratore stesso. Quando, infatti, l'accordo tra le parti è di carattere puramente confidenziale, la persona fisica-lavoratore ha la possibilità di nascondere quella parte di reddito all'Amministrazione a patto che rinunci alle condizioni economico-sociali garantite da un contratto regolare. Senza entrare nel merito delle ragioni per le quali il lavoratore adotti tale strategia, nello specifico se motivato dalla mancanza di alternativa reale o dalla mera volontà di non contribuire al collettivo per il diretto vantaggio economico, egli deve rinunciare, ad esempio, alle giornate di riposo, alle ferie pagate, alle condizioni di sicurezza ed igieniche oltre, ovviamente, alla retribuzione minima garantita.

- ***Sotto-dichiarazioni del reddito d'impresa:*** l'altra componente ricomprende tutte le imprese che sono completamente sconosciute all'Amministrazione o delle quali se ne possono riconoscere solamente alcune tracce operative. Nelle sotto-dichiarazioni di reddito d'impresa gioca un ruolo fondamentale il livello organizzativo presentato dal soggetto economico. Rispetto alla forma societaria adottata, innanzitutto, si avranno operatori economici obbligati alla tenuta delle scritture contabili, ovvero le società di capitali, e soggetti, quali le società di persone, che per legge non sono tenute ad assolvere a tale adempimento per poter operare nel mercato. La tenuta delle scritture contabili rappresenta uno spartiacque fondamentale sia dal punto di vista dell'Amministrazione, per quanto riguarda le modalità di controllo, che da quello dei soggetti economici per ciò che attiene al tipo di "tecniche ingannatorie", come definite da moderni tributaristi come V. Uckmar o M. Beghin, da poter mettere in pratica. In tale sede si vuole precisare che nel

mondo delle imprese, a seconda del livello organizzativo raggiunto dal soggetto giuridico, si andrà da realtà economiche in condizioni di celarsi in modo totale al Fisco, operando un'evasione sul fatto al pari dei soggetti privati, sino ad arrivare alle grandi realtà imprenditoriali che, per poter dichiarare un minor reddito, dovranno attuare quella che viene definita un'evasione sul diritto, ovvero compiendo operazioni interpretative a livello normativo che consentano di impostare i cosiddetti sistemi di elusione fiscale. Le imprese messe in condizione di nascondersi completamente al fisco saranno quelle il cui grado organizzativo è completamente assente a livello giuridico: non produce nessun documento contabile (le uniche scritture saranno esclusivamente ad uso privato), i lavoratori saranno tutti privi di contratto (lavoratori in "nero") ed ogni tipo di rapporto con clienti e fornitori è sprovvisto di qualsiasi forma legale prevista per la rintracciabilità delle operazioni (fatture, ddt, etc..). Le organizzazioni che invece sono conosciute in modo parziale dalle Amministrazioni saranno caratterizzate da un occultamento a sua volta parziale del capitale e/o del lavoro impiegato.

### 1.1.2 Dal sommerso economico all'evasione fiscale

La definizione dell'economia sommersa è il passo fondamentale da compiere al fine di inquadrare il fenomeno evasivo secondo l'approccio che, come già riportato, appare il più autorevole rispetto ai risultati emersi dalla fase di ricerca ed adottato di conseguenza anche in tal sede. Le pubblicazioni di Shneider, Monticelli ed Adair, citando quelle di alcuni dei principali economisti presi a riferimento, sono accomunate, infatti, da tale operazione analitica ma questa rappresenta solamente il punto di partenza e non quello d'arrivo nel definire l'evasione fiscale. Si vuole fare

tale precisazione perché in letteratura, a volte, si riscontrano pubblicazioni che inopportunamente fanno coincidere la definizione di economia sommersa con quella di evasione fiscale presupponendo che quest'ultima sia contenuta interamente nel primo insieme. Grazie ai lavori di ricerca dei citati economisti, fonte di ispirazione per pubblicazioni successive come quelle prodotte da Santoro A. (2010) e Murphy R. (2012) a cui si farà particolare riferimento, è stato possibile fare chiarezza in merito a tale distinzione, arrivando ad affermare che il valore aggiunto prodotto dall'economia sommersa non coincide con il reddito evaso e, a volte, nemmeno con la base imponibile su cui calcolare l'ammontare evaso. L'economia sommersa incorpora, infatti, tutto il reddito non dichiarato all'Amministrazione mentre l'evasione fiscale individua la sola percentuale di quel reddito non dichiarato che sarebbe dovuta pervenire in capo alle casse dell'Erario. Guardando ad un esempio pratico, se un'impresa non dichiara euro 100 di IRAP all'Amministrazione Pubblica, 100 rappresenta il sommerso economico mentre solamente la percentuale di quella somma, dettata dall'aliquota prevista per quel particolare reddito/attività (es. il 22%), individuerà l'ammontare effettivo di evasione fiscale e nel cui caso risulterà di euro 22 (100, imponibile,  $\cdot 0.22$ , aliquota). Ed ancora, nel caso preso in esame non è nemmeno certo che la somma non dichiarata (euro 100) rappresenti la reale base imponibile su cui calcolare l'imposta da versare; ciò, infatti, dipenderà dalla valutazione della singola operazione e dal suo inquadramento all'interno delle norme tributarie durante il lavoro di ricostruzione del reddito d'impresa compiuto dall'Amministrazione Pubblica in sede di analisi delle dichiarazioni dei redditi. Risulta, quindi, evidente che il fenomeno del sommerso e quello evasivo sono strettamente collegati, è d'importanza cruciale definire il primo per poter inquadrare il secondo, ma che al contempo descrivono due realtà decisamente differenti.

In tale lavoro d'analisi si sceglie di adottare come principale definizione di

riferimento per il fenomeno evasivo quella proposta da Alessandro Santoro nella sua opera “Evasione Fiscale, Quanto, Come e Perché” (2010) sia in ragione del fatto che è stata fonte di ispirazione di innumerevoli lavori di ricerca, sia perché in essa vengono incluse le principali sfaccettature dell’evasione fiscale e per la formulazione della quale viene adottato l’approccio d’analisi più adeguato, secondo l’opinione dell’autore, allo studio del fenomeno evasivo, ovvero quello che include l’elemento della volontarietà.

Secondo Santoro, l’evasione fiscale è “quell’insieme di comportamenti che determinano, in modo volontario, un importo dell’imposta dovuta inferiore a quello previsto dal sistema fiscale”.

I comportamenti a cui fa riferimento Santoro sono i più vari e possono essere così sintetizzati:

- Il nascondimento, parziale o totale, dei ricavi con la relativa manomissione dei documenti che attestano le operazioni compiute (fatture di vendita)
- Sovra-dichiarazione dei costi, attraverso le quali vengono dichiarati costi fittizi grazie all’introduzione ex novo o alla manomissione del documento che ne sancisce l’operazione (fattura d’acquisto)
- Sotto-dichiarazioni di reddito del lavoratore dipendente, per la parte di salario o stipendio che il datore di lavoro non comunica all’Amministrazione.
- Il mancato versamento dei tributi dichiarati
- L’elusione fiscale

L’ultimo elemento citato rappresenta il comportamento più complesso a livello d’analisi e, conseguentemente, di maggior interesse nello studio dei fenomeni evasivi. Con il termine “elusione fiscale” ci si riferisce infatti, come accennato in

precedenza, a quell'insieme di comportamenti non prettamente illegali ma attuati con il solo obiettivo di ottenere una diminuzione dei tributi dovuti all'Amministrazione. Di per sé tali comportamenti non possono essere definiti contrari alla legge poiché fanno fondamento proprio sulla normativa esistente. Quest'ultima però viene applicata dal soggetto elusivo sulla base di un'azione interpretativa, forzatamente estensiva o restrittiva, in evidente contrasto con la volontà del legislatore il quale, per l'appunto, aveva previsto, a suo carico, un'imposta superiore a quella versata. La complessità del fenomeno elusivo emerge con evidenza proprio per la sottile linea che separa la legalità dall'illegalità del comportamento adottato dove, molto spesso, a causa della posizione non chiara del legislatore o di "buchi normativi" nella materia d'interesse, è difficile dimostrare, da parte dell'Amministrazione Pubblica, la sussistenza del sistema elusivo che il soggetto giuridico riesce ad impostare.

A seconda del tipo di imposta evasa, della tipologia di soggetto e dalle modalità con cui vengono attuati, i comportamenti elencati assumono caratteristiche molto diverse. Per quanto riguarda l'aspetto soggettivo, nella sfera imprenditoriale è necessario, come per il sommerso economico, compiere una distinzione rispetto alle dimensioni assunte, ovvero tra piccola, media o grande impresa, in ragione del processo decisionale presente all'interno della realtà analizzata. Nelle imprese di piccole dimensioni si avranno, infatti, pochi soggetti decisionali, molto spesso una singola persona, e ciò favorisce l'assunzione di comportamenti illeciti, attuati al fine di evadere, in misura maggiore rispetto alle medie o grandi imprese come viene riportato dal rapporto della Corte dei Conti ("rapporto sulla finanza pubblica" 2017). Questo accade perché le difficoltà degli accertamenti da parte degli organi preposti si combinano fatalmente, all'interno delle piccole realtà, con gli scarsi controlli aziendali data la struttura societaria molto ridotta rispetto alle grandi imprese dove,

al contrario, comportamenti già definiti come “brutalmente evasivi” vengono scoraggiati in ragione della pluralità di soggetti coinvolti nel processo decisionale. D'altra parte, al crescere della dimensione dell'impresa, aumenta la probabilità che vengano adottate le azioni elusive descritte in precedenza, non appartenenti alla piccola realtà imprenditoriale e molto spesso responsabili di un mancato apporto monetario nelle casse dello Stato di gran lunga superiore a quello generato dalle piccole imprese.

Parlando invece delle diverse connotazioni che può assumere il fenomeno evasivo rispetto alla tipologia di imposta evasa, in tal caso si fa riferimento al particolare servizio pubblico colpito dal comportamento adottato. La conseguenza dell'evasione fiscale, nella sua forma più diretta, è rappresentata dall'inefficienza che genera nel settore pubblico. Come espresso dall'interessante intervento della Corte dei Conti del 2014, “l'evasione fiscale erode le potenzialità della cosa pubblica ed esistono servizi non escludibili (legati a sicurezza, sanità, trasporti, infrastrutture etc. affidati sapientemente dal legislatore alla riserva di legge) ai quali tutti, in misura progressiva, devono necessariamente partecipare così da garantire l'uguaglianza tra i soggetti all'interno della Comunità”. Ed ancora, “sono presenti servizi privati ma necessariamente caratterizzati dalla partecipazione Pubblica poiché, come i primi, vengono legati dal legislatore alla riserva di legge (art.70)”. In materie particolarmente delicate, ad esempio quelle il cui legame con i diritti fondamentali dell'uomo è forte e diretto, come nel caso dell'istruzione e della sanità, è infatti cruciale garantire che le decisioni in merito all'allocazione delle risorse vengono prese dall'organo più rappresentativo della sovranità popolare, ovvero il parlamento. L'evasione delle imposte che sostengono tali servizi, concepite secondo il processo decisionale garante dell'equità sociale ed ispirato a criteri redistributivi, conduce a molteplici effetti negativi che ora osserveremo in modo sintetico ma che verranno

approfonditi nella parte dell'elaborato dedicata alle conseguenze dell'evasione all'interno di un mercato regolare:

- Il soggetto evasore, oltre a non partecipare al sostegno del servizio pubblico al pari dei cittadini onesti, si trova addirittura nella posizione di poter usufruire degli ammortizzatori sociali previsti per coloro che hanno un reddito più basso rispetto a quello da lui realmente percepito. Si pensi, ad esempio, alle esenzioni legate alle spese sanitarie o alla riduzione delle spese scolastiche; in tal modo si produce un mancato apporto di risorse che compie un “doppio passaggio”.
- In tale contesto, il comportamento evasivo conduce ad uno squilibrio all'interno del sistema tributario previsto dall'Amministrazione Pubblica. Percentuali impositive più elevate potrebbero andare ad erodere il reddito di soggetti posti in condizioni più precarie rispetto a quelle del soggetto evasore.
- Le sotto-dichiarazioni provenienti da un determinato settore a partecipazione pubblica, come quello legato alle sovrastrutture, incide sull'efficiente allocazione delle risorse nel momento in cui vengano, ad esempio, predisposti interventi al fine di scongiurare un possibile “stato di emergenza” che in realtà non sussiste. Tale stato è fittizio e manifestato all'Amministrazione attraverso la sotto-dichiarazione della gestione privata unitamente al profilarsi di comportamenti corruttivi e questo genera un assorbimento di fondi destinati ai settori che effettivamente versano in condizioni di difficoltà economica.
- Il soggetto evasore concorre a sgretolare la base su cui si regge il sistema concorrenziale rappresentato dalla regolazione attuata dall'Amministrazione Pubblica. Anche grazie al comportamento evasivo infatti, vengono a mancare quei mezzi fondamentali per garantire, ad esempio, la trasparenza nelle operazioni economiche, la produzione dei contratti in forma regolare, la non

emulazione di marchio, ditta, insegna etc., incentivando in tal modo la concorrenza sleale e minando la tenuta salda dello stesso sistema socio-economico dello Stato.

È evidente quindi che le operazioni di emersione del sommerso economico al fine di individuare successivamente la quantità di redditi evasi e lo sviluppo di metodologie di recupero sempre più efficaci rappresentino un presupposto fondamentale alla stabilizzazione della finanza pubblica per ogni Paese ed un conseguente passaggio da compiere obbligatoriamente per poter sperare di superare lo stato di crisi in cui versano le economie occidentali negli'ultimi anni della storia recente.

Un ulteriore comportamento da prendere in considerazione e che si pone ai margini della definizione proposta da Santoro è quello definito come “evasione da riscossione” dall'economista Giuseppe Marini nella sua pubblicazione “Evasione da riscossione nei reati tributari” (2014) e sta ad indicare il mancato versamento dell'imposta da parte del soggetto economico rispetto a quanto dichiarato all'Amministrazione pubblica. È il caso in cui l'Amministrazione è pienamente consapevole dell'esatta quantità di reddito evaso generato da quel soggetto economico ma il cui recupero e l'applicazione della sanzione conseguente non è agevole come potrebbe apparire in prima lettura. Nel rapporto della Corte dei Conti del 2017, prendendo ad esempio il caso Italiano, viene riportato come, a causa delle risorse ridotte messe a disposizione dell'ente preposto alla riscossione quale “Agenzia delle Entrate-Riscossione” e, in generale, all'Agenzia delle entrate dalla “macchina politica”, risulti sempre più complesso attuare procedure snelle capaci di condannare o prevenire tale comportamento.

### 1.1.3 Evasione e tax gap

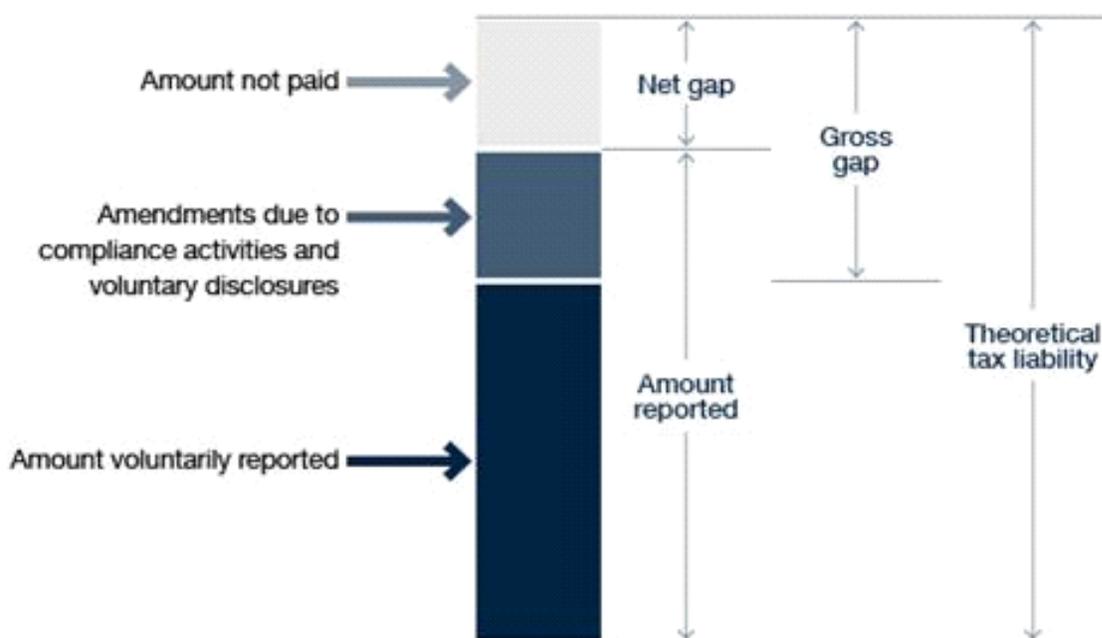
A questo punto dell'analisi è possibile compiere gl'ultimi passi del percorso che, dall'individuazione del sommerso economico, ci conduce a definire in modo esaustivo il fenomeno evasivo.

Come abbiamo visto, l'economia sommersa parte dal presupposto di rendere l'indicatore del PIL perfettamente idoneo al confronto tra economie internazionali ed è, di conseguenza, strettamente legata al concetto di valore aggiunto nel suo significato più ampio. Nel fenomeno evasivo, invece, a differenti realtà economiche, e a differenti settori produttivi, vengono associate diverse modalità di trattamento fiscale dove, in alcuni casi, l'imposta si allontana dal valore aggiunto prodotto dall'attività, oppure solamente una parte di esso deve essere soggetto a tassazione rientrando così in tale insieme. Rispetto poi a quanto già riportato inizialmente in merito alle differenze tra la base imponibile individuata nel sommerso economico e quella sulla quale, invece, si basa la determinazione della quantità economica evasa, è importante poi evidenziare l'esistenza di ulteriori comportamenti che erodono la base imponibile ma che non vengono presi in considerazione nelle stime dell'economia sommersa. L'esempio di ciò, come riporta la Corte dei Conti nel rapporto sulle finanze pubbliche 2017, è la richiesta d'accesso ad ammortizzatori fiscali non appartenenti alla realtà economica del soggetto beneficiario.

Infine, l'ultimo passo da compiere per isolare il fenomeno evasivo e delinearne con precisione i contorni è quello di evidenziare il legame dell'evasione fiscale con il concetto di Tax Gap. Tale termine fa riferimento alla misurazione della differenza tra il "gettito effettivo ed il gettito teorico o potenziale che si produrrebbe in rispetto della normativa" (definizione estrapolata dal decreto n 160/2015 (art. 2)). Il gettito potenziale rappresenta, quindi, l'ammontare di imposte che i soggetti sarebbero tenuti a corrispondere all'Erario secondo quanto previsto dalle disposizioni di legge mentre il gettito effettivo è quanto viene versato realmente. La differenza di queste

due componenti presenta non poche assonanze con la definizione proposta di evasione fiscale e la considerazione di tale ammontare, il cui calcolo è frutto di stima come osserveremo a breve, restituisce una prima dimensione del fenomeno evasivo introducendo, in tal modo, la seconda parte di questo primo capitolo dedicata alla quantificazione dell'evasione fiscale. Tuttavia esiste una differenza rilevante tra l'ammontare che il tax gap esprime ed il fenomeno dell'evasione fiscale appena definito, sintetizzabile principalmente nel fatto che il *tax gap* non si identifica solo con il gettito intenzionalmente evaso ma ricomprende alcune componenti riconducibili a comportamenti involontari. La base imponibile non dichiarata (considerata dal tax gap) non coincide con la base imponibile volontariamente evasa (presa in considerazione nel concetto d'evasione) e la differenza è maturata dall'inclusione di elementi non collegabili ad attività volontarie quali errori di calcolo, scorrette valutazioni legislative e mancati versamenti dei contribuenti dovuti ad attestate situazioni deficitarie.

Figura 1.2: tax gap concept



Fonte: “Why we measure the tax gap” Australian Taxation 2012

Nello schema riassuntivo proposto dall’Australian Government Taxation Office, riportato in figura 1.2, viene scomposto il tax gap in due distinte componenti: il gross gap, ovvero l’ammontare dell’imposta evasa senza considerare l’eventuale recupero di entrate tributarie da ruoli o ritardati versamenti, ed il net gap che riporta il totale al netto di tali interventi in un determinato periodo d’imposta. La determinazione di quest’ultima componente permette di avvicinare il concetto di tax gap a quello di evasione, rendendo la sua stima uno strumento efficace al fine di indagare il comportamento del contribuente ad ampio raggio, oltre ad assumere con efficacia la funzione di “proxy” dell’evasione, ad esempio in Italia, per l’Agenzia delle Entrate nell’operazione di monitoraggio di IRPEF, IRAP e nella determinazione delle risorse da destinare alla tax compliance.

## **1.2 La quantificazione del fenomeno: i metodi di stima dell’evasione fiscale**

Se definire in modo chiaro ed esaustivo il fenomeno evasivo non è, come abbiamo potuto osservare, un’operazione semplice, ancor più complessa ne risulta la sua quantificazione. Le difficoltà sottese a tale operazione si possono percepire agevolmente prendendo a riferimento l’espressione utilizzata dagli economisti Slemrod e Weber nella loro interessante pubblicazione “Toward a credibility revolution in the empirical analysis of tax evasion and the informal economy” (2012) per descrivere la misurazione dell’evasione fiscale: “un tentativo di ottenere prove dell’invisibile”. Queste parole sono rievocative della natura incerta del fenomeno dove, infatti, la peculiarità delle sue componenti è quella di essere completamente o parzialmente ignote (non dichiarate) e, di conseguenza, non direttamente osservabili.

Facilmente intuibile è il fatto che non si possa giungere ad una dimensione assolutamente certa dell'evasione fiscale ma che una sua quantificazione potrà essere rappresentata solamente da un valore stimato. Per tale ragione ricercatori, istituzioni internazionali ed Amministrazioni nazionali hanno sviluppato negli anni diversi approcci metodologici nel tentativo di arrivare a dei valori sempre più fedeli alla realtà e poter così fornire agli operatori pubblici gli strumenti adeguati all'analisi del deficit nelle casse statali, in riferimento soprattutto alla redazione del bilancio statale programmatico, all'implementazione delle misure di contrasto e valutazione della loro efficacia. La ricerca alla base dello sviluppo dei diversi metodi di stima ha interessato sia l'economia sommersa che l'evasione fiscale e per entrambi i fenomeni è possibile compiere una prima distinzione tra “metodologie ad approccio tradizionale” e “metodologie moderne”. Questa distinzione segue l'impostazione più autorevole riscontrata in letteratura, mantenuta, tra gl'altri, da Schneider e Buehn nella loro pubblicazione “Estimating the Size of the Shadow Economy: Methods, Problems and Open Questions” (2016) ed Davida e Semeráda nell'opera “Possibilities of measuring tax evasion related to fuel sale” (2014). Secondo tale approccio vengono inclusi tra i tradizionali i metodi diretti, i metodi indiretti e l'“approccio modello” mentre le metodologie moderne sono in continua evoluzione ed individuano le soluzioni più innovative degli ultimi anni come gli approcci “Top-down” e “Bottom-up”, o le tecniche di tracciamento delle operazioni telematiche nella lotta all'evasione nella rete web.

Anche se a livello di approccio tali metodologie sono comuni alle due diverse realtà dell'economia sommersa e dell'evasione fiscale presentando non poche assonanze procedurali, le tecniche di stima assumono caratteristiche specifiche a seconda della grandezza da rilevare ed in tale sede passiamo ad osservare nel dettaglio quelle che interessano esclusivamente il fenomeno evasivo.

### 1.2.1 I metodi diretti

I metodi diretti di stima si riferiscono a quei procedimenti che tentano di stabilire il livello di evasione fiscale, in un determinato momento storico ed, altresì, in aree circoscritte, utilizzando dati micro-economici rilevati attraverso indagini campionarie svolte dai diversi soggetti di vigilanza tributaria (The Concept Of Tax Gaps, Report II: Corporate Income Tax Gap Estimation Methodologies, FISCALIS Tax Gap Project Group (FPG/041) Brussels, July 2018). Tale metodologia consente di ottenere informazioni estremamente dettagliate sia in termini quantitativi che qualitativi del fenomeno a patto che si riesca ad implementare un campione che sia il più possibile rappresentativo della popolazione di riferimento: gruppi di famiglie od imprese per le quali, appunto, si voglia determinare la quantità di gettito fiscale sottratta alle casse dello Stato e le tipologie di attività responsabili di tale risultato.

Solamente rispettando questa condizione di fedeltà sarà possibile estendere i risultati all'intera area nazionale ed a seconda della tipologia di campione scelto, si distinguono i seguenti metodi diretti di stima dell'evasione:

#### **1. Metodo dell'Auditing dei contribuenti**

Tale metodologia prevede di individuare un campione di contribuenti nel quale poter svolgere un'analisi dettagliata sulla base degli accertamenti già posti in essere e delle dichiarazioni precedentemente presentate. In letteratura si riscontrano due alternative procedurali, che accomunano le analisi di autori come Palmieri (Metodologie utilizzate per quantificare l'evasione fiscale con particolare riferimento ai metodi fondati sugli accertamenti, 2004) od i più recenti Annette Alstadsæter (Norwegian University of Life Sciences) Niels Johannesen (University of Copenhagen

and CEBI) Gabriel Zucman (UC Berkeley and NBER) co-autori della pubblicazione “Tax Evasion and Inequality” (dicembre 2017).

Nel caso in cui si voglia semplicemente ottenere il valore di gettito fiscale non pervenuto all’Amministrazione Centrale, viene utilizzato un campione casuale di contribuenti. Se invece lo studio ha come scopo prefissato quello di recuperare tale gettito, viene individuato un campione di contribuenti definiti “a rischio”. A livello informativo, tali metodologie presentano non pochi vantaggi, arrivando infatti a determinare le caratteristiche dei contribuenti e le azioni da loro messe in atto in modo decisamente dettagliato e preciso. Una dimostrazione empirica di quanto affermato è fornita, ad esempio, dalle imponenti ricerche condotte dal gruppo statunitense del PNR (Programma Nazionale della Ricerca) riportate nel sopracitato paper “Tax Evasion and Inequality”, condotte già a partire dalla fine degli anni ’60 dall’IRS e riprese dal nuovo gruppo formatosi in Commissione Europea, il Tax Gap Project Group (TGPG, composto da esperti nazionali di 16 paesi - Belgio, Bulgaria, Repubblica ceca, Danimarca, Germania, Spagna, Italia, Lettonia, Lituania, Ungheria, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Slovacchia, Finlandia e Svezia - allo scopo di condividere conoscenze e competenze in campo di stima dell’evasione fiscale). Come riportato dagli autori e ribadito in sede comunitaria dal gruppo TGPG, ad oggi il più autorevole in campo europeo in termini di monitoraggio del fenomeno, nonostante il livello di fedeltà e dettaglio a cui si può giungere, queste procedure comportano dei costi talmente elevati da essere insostenibili.

## **2. Metodo delle interviste campionarie**

Il metodo delle interviste campionarie, invece, prende a riferimento un campione casuale di contribuenti nel quale vengono messe in relazione le

informazioni contenute all'interno delle dichiarazioni dei redditi, o comunicazioni come la LIPE (periodiche IVA), con quanto emerge direttamente da interviste svolte presso gli stessi contribuenti. Anche in questo caso si può arrivare ad ottenere informazioni dettagliate in merito al comportamento del contribuente, oltre ad interessanti approfondimenti in merito allo stesso rapporto con il Fisco, ma ai limiti di costo dell'auditing che permangono anche in tale sede, si aggiungono le evidenti problematiche legate alla "diffidenza degli intervistati", come definito da Schneider (2012). Anche se si presuppone che la veridicità dell'indagine campionaria sia garantita dalla compilazione volontaria ed in forma anonima dei partecipanti, numerosi studi dimostrano infatti che il soggetto evasore, come è facilmente intuibile, non sia esattamente propenso a partecipare a questo tipo di interviste; ciò determina un campione non rappresentativo e, di conseguenza, fonte di informazioni non rilevanti.

### **3. Metodo di Franz**

Sviluppato nel 1985, è il metodo utilizzato ad oggi dall'ISTAT, ad esempio, per cercare di correggere le distorsioni generate dalle dichiarazioni di fatturato inferiore a quello effettivamente maturato o delle sovra-dichiarazioni di costo messe in atto al fine di abbattere l'imponibile. Attraverso delle indagini campionario rivolte alle piccole e medie imprese, ovvero con un massimo di 20 dipendenti secondo le individuazioni strutturali dell'epoca, e dati censuari per quelle con un numero maggiore, si cerca di stabilire un certo livello di coerenza tra i ricavi ed i costi aziendali. Tale metodologia prevede altresì un confronto tra il reddito pro-capite dei lavoratori autonomi con quello percepito mediamente da lavoratori dipendenti presso imprese di pari dimensioni ed appartenenti al medesimo

settore economico. Tale procedimento però non considera il fatto che il reddito percepito da un lavoratore autonomo potrebbe essere inferiore, o superiore, a quello del dipendente dato che la redditività di breve periodo dell'impresa è soggetta ad una differente tipologia di rischio e potrebbe non dipendere dall'andamento medio del settore comune ai due soggetti. Perché poi si possa qualificare di una minima valenza informativa, tale risultato deve essere necessariamente affiancato da ulteriori indicatori come dello stile di vita, investimenti patrimoniali del lavoratore autonomo etc.

### 1.2.2 I metodi indiretti

I metodi indiretti di stima dell'evasione fiscale fanno invece riferimento alla dimensione macro-economica e possono essere distinti in due differenti categorie procedurali, impostazione proposta da Palmieri ed adottata dai principali autori presenti in letteratura, come Schneider e Alm:

- Modelli monetari di tipo statistico-econometrico
- Modelli non monetari di tipo contabile

I primi tentano di fornire una dimensione del fenomeno, e stabilirne le dinamiche, attraverso una stima della domanda di moneta. Da questa operazione si può comprendere il carattere indiretto del modello che parte dal presupposto per cui ogni transizione, all'interno dell'economia sommersa, avviene sotto forma di denaro contante, in modo da risultare difficilmente tracciabile per l'autorità preposta al controllo. Confrontando il bisogno di moneta di un mercato regolare con l'eccesso di contante in circolo, si tenta quindi di attribuire un valore a questo genere di operazioni sommerse dal quale poter ricavare la parte di gettito non incassato da parte dell'Amministrazione. Vediamo nel dettaglio le metodologie monetarie più

diffuse riscontrate in letteratura:

### **1. Metodo del rapporto fisso tra banconote e depositi**

Sviluppato da Gutmann (1977), tale modello prevede un confronto tra l'effettivo rapporto in essere tra la domanda di depositi e la moneta liquida con una certa soglia di "normalità", stabilita per questo rapporto, in corrispondenza di un dato anno di riferimento (definito anno base).

Il procedimento però presenta un primo limite, che accomuna ogni metodologia di tipo monetario, ovvero quello di considerare, come presupposto fondamentale, le transazioni dell'economia sommersa regolate solamente attraverso denaro contante. Presupposto che esclude, ad esempio, la quasi totalità delle operazioni elusive.

Entrando nello specifico del modello poi, si riscontra una seconda lacuna rappresentata dal fatto che l'analisi dell'eventuale scostamento, risultante tra il rapporto "effettivo" e quello "normale", si riduce ad una superficiale attribuzione di responsabilità al mercato sommerso, escludendo aprioristicamente ogni altra spiegazione alla base del gap.

Concludendo, la procedura mostra un'ulteriore problematica legata alla velocità di circolazione della moneta. Viene stabilito infatti che quest'ultima grandezza debba essere la stessa sia per il mercato regolare che all'interno di quello sommerso. Come dimostrano numerosi studi però, la velocità di circolazione potrebbe essere, ad esempio, più bassa nell'eventualità per cui si scelga di celare componenti reddituali per un determinato periodo di tempo, operazione assai frequente nel mondo del sommerso. Viceversa, potrebbe, ad esempio, aumentare nel mercato regolare se si decidesse di immobilizzare le disponibilità con l'acquisto di beni durevoli e l'operazione comportasse una tempestiva fuoriuscita di denaro.

## **2. Il metodo delle transazioni di Feige**

L'economista Edgar L. Feige nel 1979 compie un ulteriore passo avanti rispetto a Gutmann nello sviluppo dei modelli monetari di stima dell'evasione elaborando il metodo delle transazioni. Il procedimento si basa sulla "teoria quantitativa della moneta", come riportato dell'autore, secondo la quale basta risalire alla sola combinazione tra domanda di moneta e la velocità di circolazione per ottenere una misura sufficientemente fedele del complesso delle operazioni economiche presenti in un territorio. Isolando le attività sommerse, si arriverà così ad individuare la totalità delle operazioni responsabili del fenomeno evasivo da cui poter facilmente calcolare il mancato gettito fiscale. Anche se il metodo non prevede più l'ulteriore passaggio estimatorio rappresentato dal confronto con lo "anno base" osservato nel modello precedente, i limiti legati agli assunti sulla velocità di circolazione della moneta e l'utilizzo del solo contante per regolare le transazioni sommerse rimangono presenti. Inoltre, secondo Feige, la velocità di circolazione della moneta, oltre ad essere la medesima per mercato regolare e sommerso, si mantiene costante nel tempo ed il modello continua a non offrire ulteriori indicatori esplicativi dell'eventuale diminuzione od aumento della velocità riscontrata come, ad esempio, gli errori statistico-amministrativi o gli sbagli commessi in sede di dichiarazione da parte del contribuente.

## **3. Currency Demand Approach**

Il modello si fonda sull'ipotesi per cui la gran parte delle transazioni dell'economia sommersa avvengono allo scopo di ridurre il carico fiscale, come riportato nell'opera di Ferwada et al., (2010): "Revaluating the Tanzi-

Model to Estimate the Underground Economy” a cui in particolare si farà riferimento per l’analisi.

Il procedimento prevede la formulazione di un “equazione della domanda di moneta”, di carattere estimatorio, in cui le variabili esplicative sono rappresentate da quelle che vengono individuate come le “determinanti del mercato sommerso”. Tra le variabili esplicative dell’equazione si troveranno quindi la regolamentazione statale, la pressione fiscale, gli ammortizzatori sociali ed il tasso di disoccupazione, elenco non esaustivo ed integrabile con un numero sempre maggiore di elementi causali al fine di aumentare il grado di dettaglio. A tali variabili esplicative, poi, vengono affiancate quelle definite dagli autori come le “variabili di controllo” nel formare l’equazione della domanda di moneta. Le variabili di controllo sono rappresentate dal grado e dalle componenti reddituali, dal tasso d’interesse, dal numero delle banche presenti nel territorio di riferimento e dagli strumenti di pagamento.

Una volta implementata l’equazione della domanda di moneta “stimata”, il valore differenziale risultante dal confronto con la domanda “simulata” di moneta rappresenterà la quantità di circolante da attribuire al mercato sommerso. Al fine di ottenere tale risultato, sul quale poter determinare il mancato gettito pervenuto all’Amministrazione Centrale, viene attribuito alle variabili causali (riferite alle determinanti evasive) dell’equazione “simulata” un valore pari a zero.

I modelli non monetari di tipo contabile, invece, comprendono tutti quei procedimenti che sfruttano le fonti amministrativo-statistiche più diverse per quantificare il fenomeno come, ad esempio, il confronto tra la stima dell’attività lavorativa effettivamente presente in un determinato territorio ed il numero di

contratti di lavoro regolarmente registrati. Vediamo di seguito le principali metodologie emerse in sede di ricerca:

### **1. Metodo degli input fisici dell'attività economica**

Sviluppato da Kaliberda e Kaufmann nel 1996, tale metodologia estimatoria prevede di utilizzare il consumo di elettricità, rilevato in un determinato territorio, come indicatore esclusivo dell'attività economica complessiva. Sulla base della quantità di energia elettrica impiegata dalle attività economiche regolari, viene determinato il valore dell'evasione fiscale nel territorio di riferimento. Il procedimento, però, presenta due limiti fondamentali e che appaiono invalicabili all'interno del percorso per giungere ad un livello dell'evasione che si avvicini il più possibile al dato reale. Innanzitutto il modello è inapplicabile in quei Paesi, "sottosviluppati" od "in via di sviluppo" in particolare, dove l'elettricità non rappresenta una componente fondamentale per la maggior parte delle attività economiche presenti, non potendo qualificarsi, di conseguenza, come l'indicatore unico sopra descritto. Il secondo limite cruciale, infine, è rappresentato dal fatto che il consumo di energia elettrica rappresenta un costo fisso, quindi non collegabile in maniera diretta con la produzione, effettivamente posta in essere a livello micro, e variabile, altresì, a seconda delle stagioni.

### **2. Metodo dell'input lavoro**

Tale approccio consiste nell'attuare un'analisi dati degli "input" produttivi del mondo delle imprese per tentare di determinare una stima dello "output" sommerso.

Sulla base delle indagini campionarie svolte all'interno delle imprese, viene stimata, in primis, l'offerta di lavoro, alla quale verrà successivamente

rapportata la domanda del fattore lavoro, stimata grazie alle ricerche campionarie svolte presso i privati. Anche se in tale metodologia permangono le difficoltà riscontrate nell'analisi dei metodi diretti legate alla reticenza degli intervistati, si può apprezzare un'efficace risposta nella determinazione del livello di lavoro irregolare, avvalorata dall'utilizzo del metodo riscontrato in campo europeo.

### **3. Metodo della discrepanza reddito-spesa**

Il procedimento in esame tenta di stimare il valore dell'evasione attraverso la valutazione del PIL nazionale dal punto di vista reddituale e l'analisi del medesimo indicatore economico dal lato della "spesa". La parte di gettito fiscale non pervenuto nelle casse dello stato sarà calcolabile sulla base della possibile differenza riscontrabile tra queste due grandezze (Schneider 2010). Tale metodologia guarda alla sfera "privata" dei contribuenti dove, infatti, l'ipotesi alla base è quella di considerare il reddito effettivamente percepito da un nucleo familiare e l'eventuale spesa in eccesso messa in atto dallo stesso. Se tale differenza risultasse rilevante, prosegue Schneider, in considerazione della situazione patrimoniale del nucleo in esame, sarà possibile imputarla alla sfera del sommerso economico su cui calcolare la componente evasiva.

Non sono poche però le critiche al modello riscontrate in letteratura, rivolte, innanzitutto, alla superficiale analisi della "spesa" che, dal valore stimato a quello effettivo, presenta spesso discrepanze, principalmente attribuibili alla mancata considerazione del rischio di omissioni ed errori. Un ulteriore limite evidenziato per il modello, poi, è quello di non valutare l'ipotesi per cui il reddito evaso possa essere investito nell'acquisto di beni e servizi

provenienti dal mercato sommerso e, di conseguenza, non inglobati nel PIL-  
“spesa”.

#### **4. Metodo della discrepanza tra dati statistici e fiscali**

Tale approccio prevede di individuare una base imponibile “potenziale” delle singole imposte inerenti alla contabilità nazionale di un certo stato di riferimento e di confrontare successivamente tale grandezza con ciò che emerge dalla “contabilità fiscale”. Quest’ultimo termine sta ad indicare la base imponibile dichiarata dai contribuenti ed il discostamento, la discrepanza, apprezzabile in rapporto all’effettivo imponibile previsto dall’Amministrazione, rappresenterà la base imponibile imputabile all’evasione fiscale dalla quale poter calcolare il tax gap precedentemente definito. Riuscire però ad ottenere una stima concreta ed efficace sul piano programmatico risulta particolarmente complicato per quanto riguarda quelle tasse od imposte che presentano aliquote differenti, come nel caso italiano dell’IRPEF, a seconda della fascia di imponibile a cui ci si riferisce. In tal caso infatti il modello prevede di stabilire un valore medio di aliquota da utilizzare nel calcolo del tax gap a partire dalla base imponibile evasa emersa dal differenziale. Il modello poi presenta un limite legato all’ipotesi per cui lo stesso sistema fiscale possa essere influenzato dal grado di evasione raggiunto nell’anno precedente. In tale ipotesi, la quantità di gettito non pervenuto nelle casse dello stato potrebbe essere più bassa del valore stimato, rendendo di conseguenza il risultato scarsamente consistente.

#### 1.2.3 Il Model approach

Tra i metodi tradizionali di stima dell’evasione fiscale figurano, infine, quelli che

vengono definiti come “metodi misti” ed il loro principale esempio è rappresentato dal Model Approach, modello MIMIC (Multiple Indicators and Multiple Causes) sviluppato nel 1984 dagli economisti Frey e Wck-Nanmeman. Tale approccio si presenta in letteratura come il più autorevole di questa tipologia di metodologie estimatorie, ripreso, infatti, da numerosi economisti come Palmieri (2004) e rielaborato da Schneider e Enste (2000) nell’innovativa formulazione DIMIMIC (Dinamyc multiply Indicators and Multiple Causis). Il modello in analisi mira a rompere il legame con rigide assunzioni di base ed oltrepassare i limiti rappresentati dal considerare solo determinati aspetti del fenomeno, attraverso lo svolgimento di un esame dettagliato delle determinanti dell’evasione fiscale e dei suoi indicatori nella loro complessità. Nell’interessante pubblicazione “Hybrid approach model for prevention of tax evasion and fraud” (2015) vengono presentati dagli economisti E. Stankeviciusa e L. Leonasb i tratti definitivamente assunti dal modello in considerazione dei vari contributi apportati sino ad oggi dagli studiosi. Come riportato nella pubblicazione, il procedimento previsto dal Model Approach può essere sostanzialmente diviso in due fasi operative principali: l’implementazione strutturale e lo sviluppo del “modello di misurazione”. Nella prima fase vengono individuate le determinanti evasive in riferimento alla seguente suddivisione:

- determinanti demografiche: età, genere, istruzione, condizione professionale;
- determinanti economiche: livello di reddito, fonte di reddito, aliquote fiscali marginali, sanzioni e probabilità di rilevazione;
- determinanti comportamentali: complessità, correttezza, tax morale

Una volta eseguiti i dovuti test empirici per stabilire quali dei fattori individuati rappresentino le variabili esplicative di maggior impatto nel fenomeno evasivo, viene implementato un sistema di equazioni il cui risultato rappresenta la

connessione tra le cause e l'evasione fiscale (l'evasione fiscale nel modello rappresenta la "variabile latente"). Il Model approach, infatti, fa riferimento al metodo statistico a variabili latenti e la seconda fase sarà rappresentata dallo sviluppo di un "modello di misurazione" che conduca ad un "indice di riferimento" una volta associata la variabile latente ad una serie di indicatori economici (pressione fiscale, domanda di circolante etc..). Al termine delle due fasi, la variabile latente risulterà simultaneamente collegata alle determinanti ed agli indicatori, elementi osservabili che consentiranno di determinarne il valore e quantificare, di conseguenza, il fenomeno evasivo.

Le critiche principalmente rivolte al modello fanno intuitivamente riferimento alle fasi di stima delle variabili esplicative e degli indicatori. Come affermano numerosi autori, tra i quali Schneider e Palmieri, nonostante non risultino necessarie stringenti assunzioni di base, tali stime rimangono soggette alle criticità riscontrate nelle metodologie indirette ed estremamente sensibili alle diverse scelte procedurali adottate. L'esempio di applicazione del modello più efficace in termini di risultato estimatorio, secondo l'OCSE, è rappresentato dal lavoro di Schneider che individua la complessità della burocrazia, la pressione fiscale, l'efficienza del sistema giuridico, il tasso di disoccupazione, l'inclusione culturale ed il reddito pro-capite come le variabili di maggior rilievo. Per quanto riguarda gli indicatori invece, Schneider ne identifica tre: il tasso di crescita del circolante, il tasso di occupazione ed il PIL. La pubblicazione fa emergere un ulteriore limite del Model Approach riferito alle difficoltà di applicazione nell'analisi di serie storiche ma, nonostante le criticità presentate, tale metodologia risulta, assieme al Currency Demand Approach, la più utilizzata tra i metodi tradizionali di stima dell'evasione fiscale.

#### 1.2.4 Approcci moderni

A conclusione della prima parte del progetto vengono trattati, infine, gli approcci più moderni adottati dalle Amministrazioni nel tentativo di quantificare il fenomeno evasivo. In tal modo si completa il bagaglio informativo necessario ad affrontare la seconda parte dell'elaborato, creando, invero, un collegamento diretto con la “analisi dati” ed in considerazione, in particolare, del caso italiano. Gli approcci moderni alla stima dell'evasione fiscale sono in continua evoluzione e tentano di stare al passo con le metodologie evasive messe in atto dai contribuenti grazie, ad esempio, alle opportunità offerte da nuovi mercati, primo su tutti quello dell'e-commerce, o dai nuovi caratteri assunti dalle singole professioni. Dalla ricerca emergono vari studi legati al mondo del web come, ad esempio, la ricerca presentata in commissione europea nel 2019 dall'OCSE (Organizzazione per la Sicurezza e Cooperazione Europea) incentrata sul monitoraggio di due tra le più importanti piattaforme online, Amazon ed E-bay. Secondo il report, le difficoltà di riscuotere, in primis, l'imposta sul valore aggiunto dal complesso delle attività che gravitano attorno al mondo dei due colossi sono enormi ed, in seguito ai risultati presentati, ha predisposto un piano di tracciabilità delle operazioni che dovrebbe condurre ad un recupero di gettito di circa 5 miliardi di euro annui. Per quanto riguarda i citati nuovi caratteri assunti dalle professioni, un esempio degno di nota è fornito dal lavoro pionieristico degli economisti De Paula e Scheinkman, iniziato nel 2009 ed orientato a scovare le diverse motivazioni degli evasori legate alle caratteristiche della propria, particolare, attività lavorativa, nel tentativo di risalire alla corrispondente quantità di gettito evaso. In tale sede si sceglie di approfondire due degli approcci innovati più rilevanti in vista dell'analisi dati che aprirà il secondo capitolo del seguente progetto di tesi ed adottati dall'Amministrazione Centrale italiana, come si evince dalla “Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva anno 2020” presentata dal MEF (Ministero dell'economia e delle Finanze) a cui, in particolare, si farà riferimento:

## **1. Top-down**

L'approccio Top down prevede di confrontare i dati presenti nell'Amministrazione finanziaria, di carattere tributario, con il bilancio dello Stato. Da un lato si avranno quindi le informazioni pervenute, prendendo ad esempio il caso italiano, al Fisco dalle dichiarazioni dei contribuenti e dall'altro un indicatore macro-economico di riferimento formato dai flussi di cassa nazionali qualificati a comporre quella che viene definita la "base teorica". Per poter rapportare l'imponibile dichiarato dai contribuenti alla base teorica è necessario che, a livello di bilancio, venga prevista la componente della NOE (economia non osservata) e, grazie a tale approccio, l'Agenzia delle Entrate-Riscossione è in grado oggi di risalire al valore di gettito non pervenuto per le singole imposte, come si avrà modo di osservare nel dettaglio in sede di analisi dati. Oltre al vantaggio di poter determinare la quantità di gettito mancante per singolo tributo, l'approccio Top down risulta applicabile in modo agevole, veloce ed a un costo ridotto in rapporto alle diverse metodologie estimatorie presenti. Il riferimento ai flussi, prevedendo implicitamente un confronto con differenti annualità, permette poi di estendere la stima ad un arco temporale più lungo della singola annualità fiscale. Il modello presenta però il limite di non poter essere applicato nella ricostruzione dell'evasione delle singole categorie di contribuenti.

## **2. Bottom-up**

L'approccio Bottom-up prevede invece di attingere ad ogni informazione già presente all'interno dell'Amministrazione Centrale per risalire alla stima del gettito non pervenuto nelle casse erariali. Si farà quindi riferimento ad ogni dato emerso in fase di accertamento, a tutte le informazioni in possesso degli uffici comunali, regionali ect e reperite dallo Stato anche da soggetti privati,

come da istituti bancari o assicurativi, nell'ambito, ad esempio, di verifiche di congruenza reddito-spesa. Tale metodologia viene messa in atto allo scopo di sopperire alla mancanza riscontrata nell'approccio Top-down. L'approccio Bottom-up prevede, infatti, di risalire, tramite il bagaglio informativo appena descritto, ad un indice di "affidabilità" delle dichiarazioni e a corrispondenti categorie di contribuenti "a rischio" in modo da poter delineare le famose componenti del tax gap riferibili alle singole categorie di contribuenti che, come osservato, non è possibile rilevare con il metodo Top-down.

Come espresso da numerosi autori (Monticelli, Bernardi e Franzoni) e riportato nella stessa nota del MEF, l'integrazione dei due metodi non riesce però a superare la criticità fondamentale rappresentata dagli evasori totali, esclusi completamente dal risultato estimatorio in esame. Per quanto riguarda l'approccio Bottom-up, infine, si segnalano, altresì, difficoltà di implementazione, a differenza del metodo precedente, date dai costi e tempi più elevati collegati allo sviluppo/controllo del campione impiegato nella valutazione delle informazioni "interne" sopraelencate, oltre ad una mancanza di standardizzazione nell'applicazione in differenti sedi d'analisi.

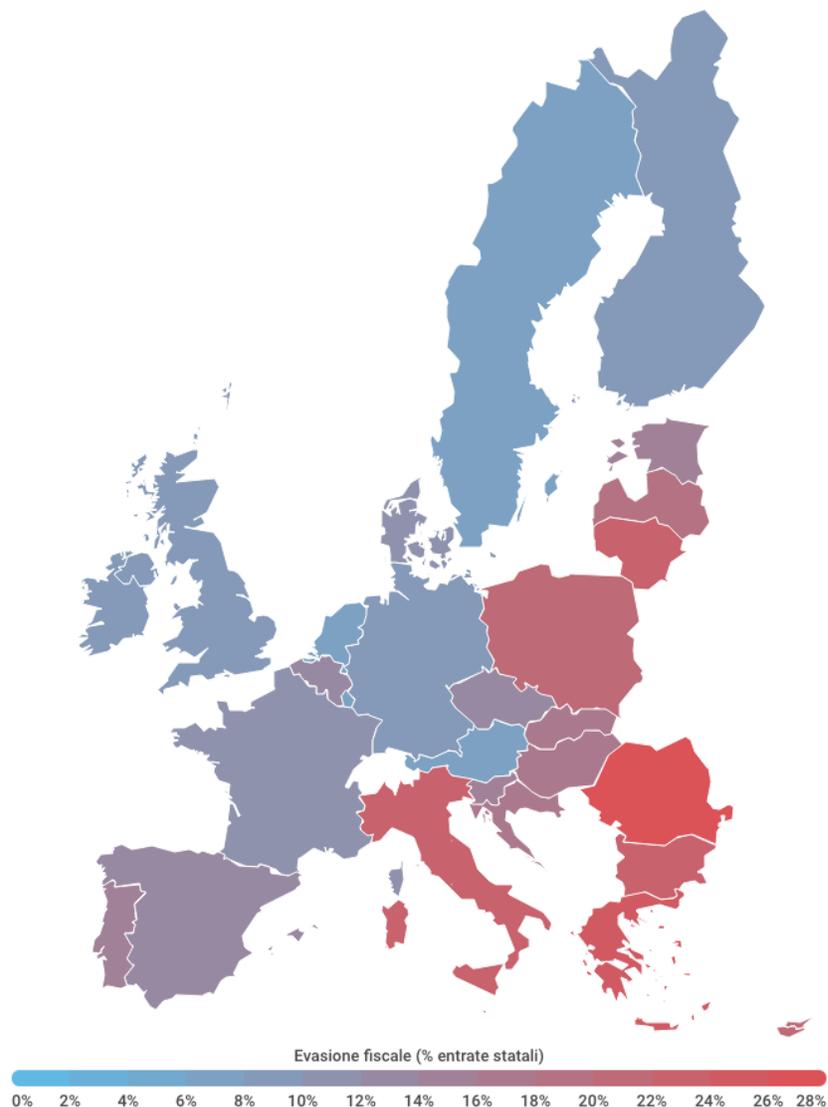
## CAPITOLO 2

### I DATI, LE CAUSE E LE CONSEGUENZE DELL'EVASIONE FISCALE

## 2.1 I dati dell'evasione fiscale

La seconda parte del progetto di tesi si apre con un'analisi del valore attribuito al fenomeno evasivo grazie agli sforzi compiuti dai ricercatori nel campo della quantificazione, descritti nel capitolo appena concluso. Nel seguente elaborato, si sceglie di fornire una panoramica generale della situazione in campo europeo per poi giungere ad una dettagliata valutazione del caso italiano.

### 2.1.1 L'evasione in Europa

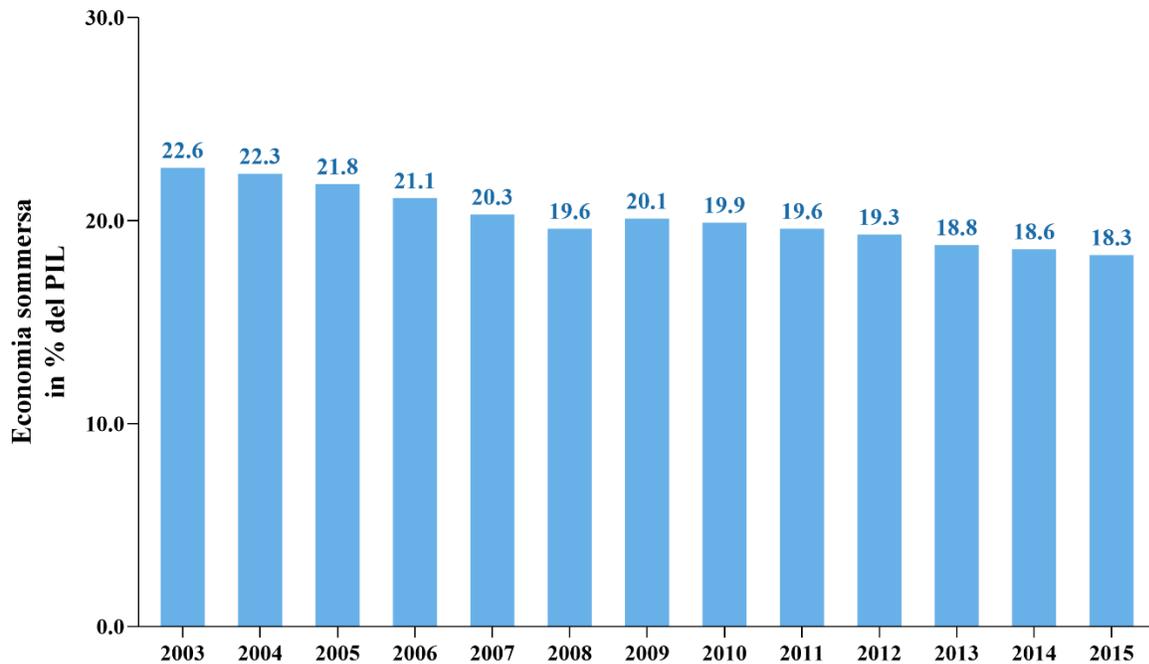


Fonte: The European Tax Gap 2019

Allo scopo di restituire un'immagine complessiva della presenza del fenomeno evasivo in Europa, si sceglie di creare un percorso che parte dell'evoluzione storica del sommerso economico sino ad arrivare ai tratti più recenti dell'evasione fiscale e ciò sulla base delle informazioni prese in considerazione in sede comunitaria, valutate, ovvero, dal Parlamento Europeo nei procedimenti decisionali che conducono a disposizioni ufficiali per i 27 stati membri. In tal modo si assicura un grado sufficientemente elevato di autorevolezza delle fonti, individuate, in particolare, nella “relazione sui reati finanziari, l'evasione fiscale e l'elusione fiscale”, approvata dal Parlamento Europeo il 26 marzo 2019, nel report “The European Tax Gap” consegnato alla commissione UE nel gennaio 2019 dal ricercatore Richard Murphy (Director of Tax Research LLPi, Professor of Practice in International Political Economy, University of London) e nelle pubblicazioni sulla stima dell'economia sommersa dell'economista Friedrich Schneider (2011, 2013, 2015).

Iniziamo quindi ad osservare l'andamento assunto dall'economia sommersa nella storia recente dell'Unione, prendendo in considerazione l'arco temporale che va dall'anno 2003 all'anno 2015 in riferimento alle pubblicazioni di Schneider il quale restituisce, secondo OECD, TGCP ed i diversi gruppi tecnici presenti in Commissione europea, i valori più recenti atti a garantire un confronto coerente tra annualità differenti in una logica di lungo periodo.

Figura 2.1.1: Evoluzione storica dell'economia sommersa in Europa



Fonte: Ad opera dell'autore sulla base del report "Shadow economy and tax evasion in the EU, Schneider 2015"

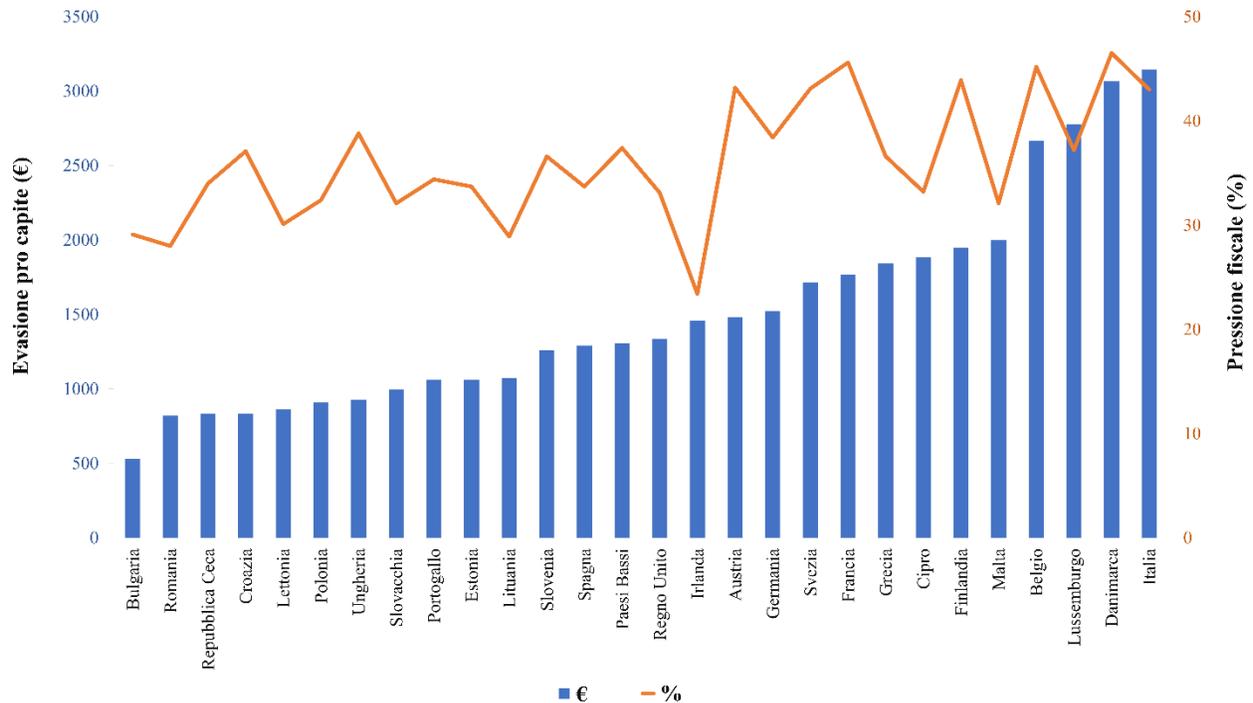
Come si può notare dal grafico, il sommerso economico, espresso in percentuale del PIL complessivo europeo, registra un calo pressoché costante passando dal 22,6% registrato nel 2003 al 18,3% del 2015 presentando un'unica frenata in prossimità del biennio 2009/2010. Dopo una riduzione dell'ordine del 3% nel primo quinquennio preso a riferimento, nel 2009 si registra, infatti, un'impennata dello 0,5% che assesta il sommerso a valori del 20% medi dell'economia complessiva sino al 2010. Come espresso da numerosi autori tra i quali lo stesso Schneider (Shadow economy and tax evasion in the EU, 2015), Slemrod and Weber (toward a credibility revolution in the empirical analysis of tax evasion and the informal economy, 2012) o Fuest (Tax evasion, tax avoidance and shadow economy: introduction, 2012) è possibile cogliere un significativo parallelismo tra tale variazione e la crisi economica che ha caratterizzato quegli anni. Solamente nel 2011 si ritorna ai valori raggiunti alla fine del 2008 per proseguire nella decrescita dimensionale sino al valore medio delle due

ultime annualità pari al 18,5%, che corrispondono a 2.150 miliardi di Euro. Tale valore attribuito alle attività sommerse genera una complessiva evasione fiscale annua di 825 miliardi di Euro, dato riportato nella relazione sopracitata approvata dal Parlamento Europeo nel 2019 e frutto, in particolare, del lavoro di ricerca condotto da Richard Murphy a partire dal 2012 ed integrativo dell'operato di Schneider.

Osservando ora le specificità dei singoli stati membri, per quanto riguarda la distribuzione geografica del fenomeno evasivo si sottolinea innanzitutto che, secondo la relazione approvata in sede parlamentare, circa il 70% degli 825 mld di euro è attribuibile alle cinque principali economie europee: Germania, Regno Unito, Francia, Italia e Spagna. Come è possibile osservare dalla mappa riportata ad inizio paragrafo, poi, il fenomeno si concentra nell'area del sud-est europeo caratterizzata da, ad esclusione dell'Italia, economie di piccole dimensioni nelle quali vengono raggiunti livelli di sommerso economico anche superiori al 30% del PIL. È il caso della Bulgaria in cui si raggiunge nel 2015 il 30,6% di sommerso, seguita da Romania (28%) e Croazia (27.7%) ma i quali, come vedremo a breve, producono un mancato gettito fiscale pressoché irrisorio rispetto a quello generato dallo stato italiano che risulta, purtroppo, di gran lunga il meno virtuoso tra gli stati membri anche, e soprattutto, in considerazione della dimensione economica. Facendo nuovamente riferimento all'evoluzione storica del sommerso riportato in figura 2.1, possono essere fatte ulteriori considerazioni sulla base della formazione stessa dell'Unione Europea. La UE, infatti, nasce nel 1992 in seguito alla sottoscrizione del trattato di Maastricht da parte dei 12 Paesi fondatori (Lussemburgo(8.3%), Paesi Bassi(9%), Gran Bretagna(9,4%), Irlanda(11,3%), Danimarca(12%), Germania(12,2%), Francia(12,3%), Belgio(16,2%), Portogallo(17,6%), Spagna(18,2%), Italia(20,6%), Grecia(22,4%), Schneider 2015) i quali, nell'arco

temporale di riferimento, seguono tutti il medesimo andamento decrescente riscontrato per il complesso delle attività europee a differenza della Francia, protagonista negli ultimi anni di un progressivo aumento del sommerso, e della Germania in cui la percentuale è rimasta pressoché invariata. Anche il Lussemburgo presenta un lieve incremento nell'ultimo biennio (2014-2015) ma tale variazione non lo spodesta dalla prima posizione tra i paesi fondatori in termini di minor presenza di sommerso mentre la Gran Bretagna risulta la più virtuosa tra le maggiori potenze economiche europee. Quest'ultima, però, diviene oggi un "caso a sé" nel continente, come quello svizzero, in seguito al percorso, conosciuto come "Brexit", che ha portato il Paese a separarsi ufficialmente dall'Unione il primo febbraio 2020. Dalla sottoscrizione del trattato del 1992 all'anno 2013, l'Unione Europea raggiunge la sua forma odierna con l'annessione di ben 16 paesi (Austria (8,2%), Finlandia(12,4%), Svezia(13,2%), Slovacchia (14,1%) Repubblica Ceca(15,1%), Ungheria(21,9%), Slovenia(23,3%), Polonia(23,3%), Lettonia(23,6%), Malta(24,3%), Cipro(24,8%), Lituania(25,8%), Estonia(26,2%), Croazia(27,7%), Romania(28%), Bulgaria(30,6%), Schneider 2015). Il processo di formazione della UE, quindi, si è sviluppato in tempi molto rapidi ed è interessante notare come ciò influisca nel raggiungimento di quello che, come vedremo a breve, viene considerato dal Parlamento Europeo uno degli obiettivi cruciali nella lotta all'evasione fiscale: la formazione degli standard e l'armonizzazione dei regimi fiscali. Le difficoltà legate alle differenze tra sistemi economici dei Paesi membri sono, infatti, molteplici; si pensi, ad esempio, ai Paesi balcanici ed, in generale, del complesso degli stati dell'ex Unione Sovietica che hanno conosciuto, come nel caso della Croazia (ultimo Paese annesso nel 2013), un passaggio da un'economia anticapitalista al "libero mercato" in meno di dieci anni.

Figura 2.1.2: Il rapporto tra evasione pro-capite e pressione fiscale nel 2016 in Europa



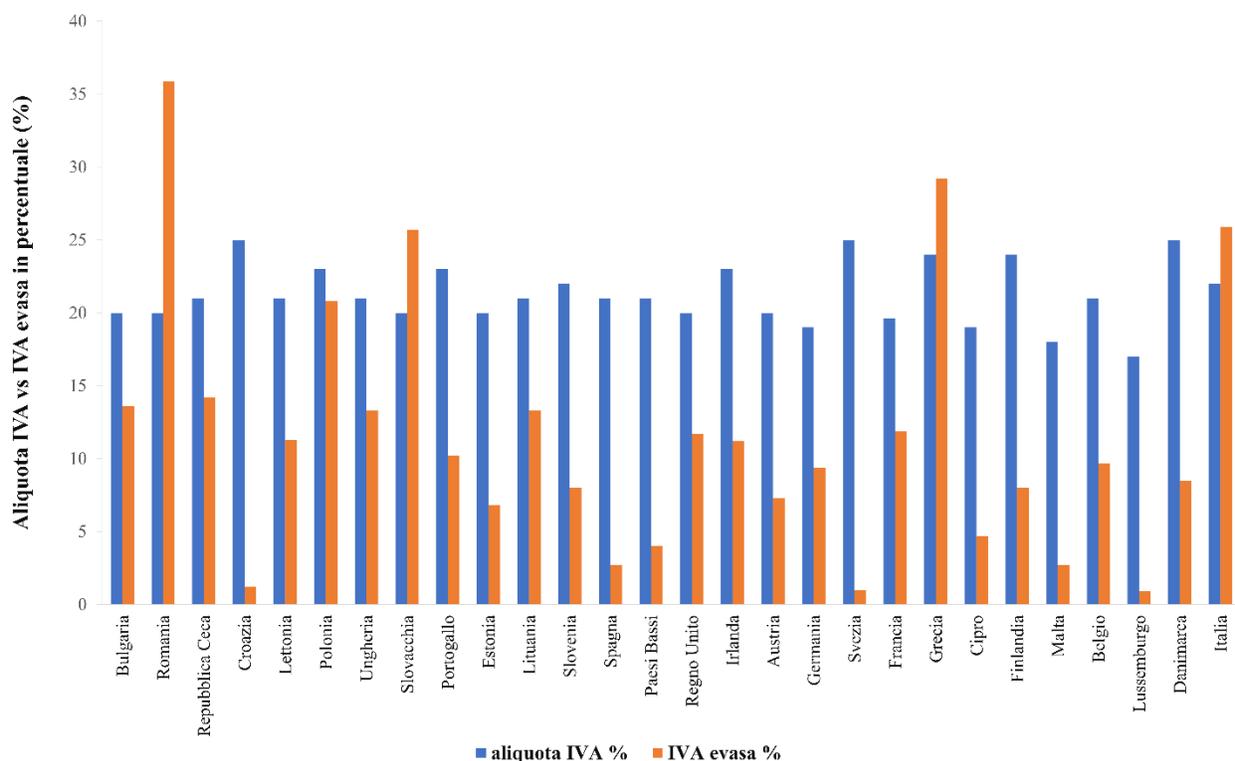
Fonte: Ad opera dell'autore sulla base del report "The european tax gap", Richard Murphy 2019

Sulla base di quanto riportato nella relazione "The european tax gap" consegnata, come detto in precedenza, in sede comunitaria nel gennaio 2019 da Richard Murphy, vengono rielaborati dall'Eurostat (ufficio statistico dell'Unione Europea) i dati dell'evasione fiscale 2016 in modo tale da consentire lo sviluppo del grafico riportato in figura 2.1.2. Si sceglie, come si può notare, di mostrare un confronto tra Paesi in termini di evasione PRO-CAPITE legata, perciò, al numero di cittadini presenti nel territorio di riferimento. Se si considera, infatti, che la prima conseguenza diretta dell'evasione fiscale è quella di intaccare la sovrastruttura sociale "Stato" minando la garanzia del bene e del servizio pubblico, è possibile in tal modo valutare l'impatto del fenomeno per ogni cittadino, neonati compresi. L'Italia si colloca al primo posto sia in termini assoluti, con 110 miliardi di euro

evasi ogni anno, che di evasione pro-capite (3147 euro) seguita dalla Danimarca (3066 euro). Interessante notare il caso del Lussemburgo al terzo posto di tale classifica con 2777 euro pro-capite evasi nonostante la posizione osservata in termini di sommerso economico che anche se si presenta, in rapporto all'economia regolare del paese, con la percentuale più bassa in campo europeo per l'anno precedente, questa genera un'evasione fiscale piuttosto elevata in confronto al mancato gettito prodotto dagli altri paesi membri.

Nel report di Murphy poi, vengono riportati i dati relativi alle differenze in termini di pressione fiscale tra i paesi. In vista dell'analisi di quelle che verranno indicate come le cause di carattere "socio-demografico" dell'evasione fiscale, si sceglie di rapportare il valore dell'evasione fiscale pro-capite al corrispondente livello di pressione fiscale. È possibile osservare da subito un legame esistente tra le due grandezze ma, a differenza di quanto si potrebbe pensare, non è assolutamente di carattere proporzionale ma associabile ad una semplice correlazione positiva. Caso emblematico di tale considerazione è, ancora una volta, l'Italia che si colloca al settimo posto nella classifica della pressione fiscale ma al primo in quella dell'evasione.

Figura 2.1.3: Il rapporto tra IVA evasa ed aliquota IVA nel 2016 in Europa



Fonte: Ad opera dell'autore sulla base del report "The european tax gap", Richard Murphy 2019

Concludendo con uno sguardo alle specifiche imposte, sempre in riferimento alla relazione parlamentare 2019, la più evasa risulta essere l'imposta sul valore aggiunto e con il grafico riportato in figura 2.1.3 si propone un confronto tra i paesi membri dove, per ciascuno, viene indicata la percentuale di IVA evasa, in relazione alle entrate previste dalle Amministrazioni per l'imposta, e la corrispondente aliquota in vigore.

Nonostante il lieve calo riscontrato in sede d'analisi, l'economia sommersa continua a giocare un ruolo fondamentale nel continente ed il suo impatto può essere, infine, apprezzato in modo ancor più diretto rapportando gli 825 miliardi di euro di evasione da essa generati con il Pil europeo complessivo. Quest'ultimo è pari a circa 12271

miliardi di euro ed il rapporto conduce ad un'evasione fiscale all'incirca del 7% per l'Unione Europea. Alla luce di quanto osservato in merito alla portata del fenomeno, dal testo approvato in sede parlamentare si evince la forte risposta dell'Unione ed, attraverso l'analisi dell'operato nell'ultima legislazione (2014-2019) e delle disposizioni stabilite per i paesi membri, si potrà così concludere la valutazione del valore attribuito all'evasione in campo europeo.

L'ultima legislatura, in cui la frode fiscale e la pianificazione fiscale aggressiva hanno rappresentato una priorità strategica, ha proseguito nell'opera di riforma in materia di imposizione fiscale allo scopo di rendere la tassazione più equa ed adatta al carattere digitale della nuova economia interna. Stabilire, poi, un regime IVA definitivo appare essere un ulteriore aspetto cruciale come si potrà a breve osservare dall'analisi delle principali iniziative intraprese:

❖ **Pacchetto sulla trasparenza fiscale (18 marzo 2015)**

Tali disposizioni tentano di incentivare la cooperazione e la trasparenza nei Paesi membri in materia fiscale (tax ruling) attraverso, in particolare, l'abrogazione della tassazione dei redditi "da risparmio" in modo da snellire la legislazione sullo scambio informativo automatizzato, unita alla rendicontazione, "stato per stato", delle imprese multinazionali (imprese con un fatturato superiore ai 750 milioni di euro), ed altresì, ad una rivalutazione del "codice di condotta" in materia fiscale al fine di renderlo funzionale alla quantificazione del divario fiscale (non imputabile direttamente al solo fenomeno evasivo).

❖ **Piano d'azione sulla tassazione d'impresa (17 giugno 2015)**

Stabilisce una serie di disposizioni al fine di contrastare l'elusione fiscale ed individua quattro principali obiettivi da raggiungere:

- Ripristinare il legame tra ubicazione geografica dell'attività economica e tassazione.
- Garantire l'individuazione puntuale del reddito d'impresa per gli stati membri
- Costituire un ambiente competitivo favorevole alla crescita dell'Unione in termini di imposizione fiscale per le imprese
- Garantire lo svolgimento delle azioni promosse dell'OCSE in merito all'erosione della base imponibile, del trasferimento degli utili (BEPS) e contrastare l'operato delle giurisdizioni fiscali "non cooperative".

Nel 2016 viene rilanciata, infine, la "base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società (CCCTB)"

#### ❖ **Il pacchetto anti-elusione (28 gennaio 2016)**

Vengono stabilite iniziative concrete rivolte alla prevenzione della pianificazione fiscale aggressiva (ridefinizione dell'elusione da parte della Commissione europea) volte ad assicurare le pari condizioni dei Paesi membri, garantire l'effettiva imposizione ed aumentare la trasparenza fiscale. Viene, infine, stilata una "lista nera" dei paradisi fiscali in cui, per la prima volta, il Parlamento Europeo riporta nero su bianco che Belgio, Cipro, Ungheria, Irlanda, Lussemburgo, Malta e Paesi bassi assumono tale forma.

#### ❖ **Piano d'azione sull'IVA (7 aprile 2016)**

Viene sviluppato un piano strategico in merito all'imposta sul valore aggiunto incentrato sui seguenti punti principali:

- Futuro sistema IVA comune
- Misura per il contrasto alle frodi-IVA
- Aggiornamento del quadro per le determinazioni delle aliquote

- Semplificazione e ammodernamento delle norme in materia di E-Commerce
- Pacchetto sull'IVA per le PMI (piccole e medie imprese)

❖ **Pacchetto sul mercato unico digitale in materia di IVA (1 dicembre 2016)**

Mira alla riduzione dei costi di conformità, in termini di IVA, sostenuti dalle imprese transfrontaliere facilitandone il commercio, assicurare la concorrenza leale e contrastare le frodi-IVA con un'attenzione particolare alla frode "carosello". Semplificazione, coerenza e spazio unico è ciò che viene auspicato per il sistema normativo dell'imposta sul valore aggiunto.

❖ **Iniziative in materia di equità fiscale nell'economia digitale (21 marzo 2018)**

Tali misure puntano ad assicurare un sistema impositivo equo ed efficace in campo digitale e si inseriscono all'interno, in campo internazionale, del progetto BEPS (OCSE-G20 2017 con la sottoscrizione da parte di 76 paesi di una convenzione multilaterale a prevenzione dell'elusione fiscale delle imprese multinazionali). In occasione del pronunciamento del presidente della Commissione Juncker, viene annunciata nel 2017 la proposta di "norme UE che consentano la tassazione dei proventi dell'e-commerce da parte delle multinazionali" e nel dicembre dello stesso anno vengono stabilite le linee definitive alla tassazione dell'economia digitale.

Dal primo gennaio 2018 vengono introdotte le norme che impongono agli stati membri di concedere, alle autorità nazionali preposte al controllo fiscale, libero accesso alle informazioni richieste dalle normative "antiriciclaggio" AMLD4 e AMLD5. Quest'ultime sono state predisposte, per l'appunto, al fine di prevenire lo sfruttamento del sistema finanziario europeo per scopi legati al terrorismo o al

riciclaggio di denaro e consentono alle autorità nazionali di accedere ai dati relativi ai titolari effettivi d'azienda, ai fondi fiduciari ed alla documentazione sulla trasparenza nei confronti di partner, fornitori e clienti. Tali norme permetteranno alle autorità fiscali, invero, di intervenire tempestivamente nei casi di evasione od elusione fiscale e di contrastare le dinamiche presenti nei paradisi fiscali. Gli euro-deputati hanno quindi approvato le linee tracciate dalle Commissioni parlamentari (TAXE, TAXE 2, TAXE 3 e PANA) convertite nelle 26 proposte legislative presentate allo scopo di monitorare, prevenire e contrastare l'evasione fiscale, restituendo l'immagine dei significativi passi avanti compiuti negli ultimi anni dalla UE. Il pronunciamento parlamentare però si conclude con una forte critica nei confronti dell'operato in materia di riforma dell'imposta sulle società denunciando una mancanza di volontà politica nel procedere da parte degli stati membri. In generale, viene infine richiesto a quest'ultimi di adeguarsi alle nuove direttive, laddove non sia ancora stato fatto, in tempi brevi e di monitorarne i relativi risultati, auspicando, per la stessa UE, l'adozione di una strategia più efficace, attraverso politiche coerenti, in merito alla sostituzione dei vecchi e dannosi sistemi fiscali con quelli compatibili al quadro normativo ed al tenore presentato dai trattati.

### 2.1.2 L'evasione in Italia

Una volta compiuta l'analisi generale dei caratteri assunti dal fenomeno evasivo a livello europeo, si passa ora ad osservare, nello specifico, il caso italiano sulla base di quanto riportato dalla "Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva" pubblicata dal MEF (Ministero dell'Economia e delle Finanze) nell'anno 2020. Nel seguente elaborato, si sceglie di analizzare da prima la componente sommersa per poi indagare nel dettaglio i caratteri presentati dall'evasione fiscale nel sistema italiano.

### 2.1.2.1 Il valore del sommerso economico incorporato nei conti nazionali

Fonte: “Relazione sull’economia non osservata, l’evasione fiscale e contributiva -anno 2020” MEF

**TABELLA 2.1: ECONOMIA SOMMERSA. ANNI 2014-2017**

Anni	2014	2015	2016	2017
Economia sommersa	195.558	191.145	189.392	194.965
da sotto-dichiarazione	98.558	93.910	95.020	98.473
da lavoro irregolare	80.894	79.729	78.403	80.234
Altro	16.106	17.506	15.969	16.257
<b>Totale valore aggiunto</b>	<b>1.462.745</b>	<b>1.488.049</b>	<b>1.522.754</b>	<b>1.557.796</b>
<b>PIL</b>	<b>1.627.406</b>	<b>1.655.355</b>	<b>1.695.787</b>	<b>1.736.593</b>

Importi in milioni di euro

**TABELLA 2.2.: INCIDENZA DELLE COMPONENTI DELL'ECONOMIA SOMMERSA SUL VALORE AGGIUNTO E SUL PIL. ANNI 2014-2017. VALORI PERCENTUALI**

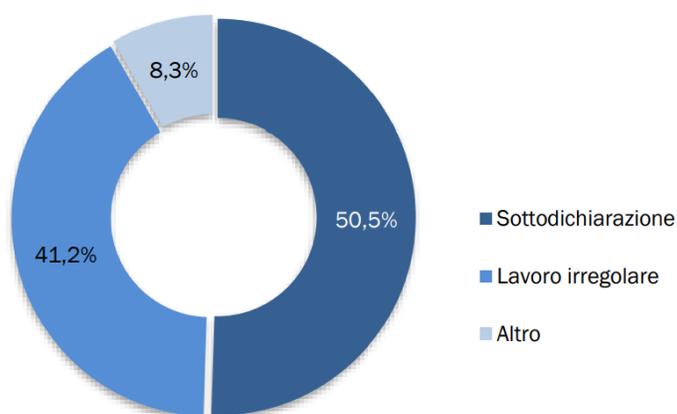
Anni	2014	2015	2016	2017
Incidenza economia sommersa su valore aggiunto	13,4	12,8	12,4	12,5
da sotto-dichiarazione	6,7	6,3	6,2	6,3
da lavoro irregolare	5,5	5,4	5,1	5,2
Altro	1,1	1,2	1,0	1,0
<b>Incidenza economia sommersa su PIL</b>	<b>12,0</b>	<b>11,5</b>	<b>11,2</b>	<b>11,2</b>

Osservando la tabella 2.1 relativa ai dati del sommerso economico per il quadriennio 2014-2017, espressi in valore assoluto, è possibile da subito notare un aumento del valore nell’anno 2017 rispetto al biennio precedente in cui si era registrata una lieve frenata dall’anno 2014. Nel 2017 l’economia sommersa raggiunge i 195 miliardi di euro ma, come si può osservare dalla tabella 2.2, la sua incidenza rispetto al PIL nazionale rimane la medesima del 2016 con l’11,2%. Per quanto riguarda, invece, le

componenti generiche fondamentali del sommerso, identificabili nel “lavoro irregolare” e nelle “sotto-dichiarazioni”, nel 2017 raggiungono rispettivamente il 41,2% ed il 50,5% del complessivo valore aggiunto della grandezza in esame. Poco significativa risulta l’incidenza delle altre componenti analizzate, che comprende, ad esempio, gli affitti in nero o le mance, con un valore dell’8,3% (figura 2.1).

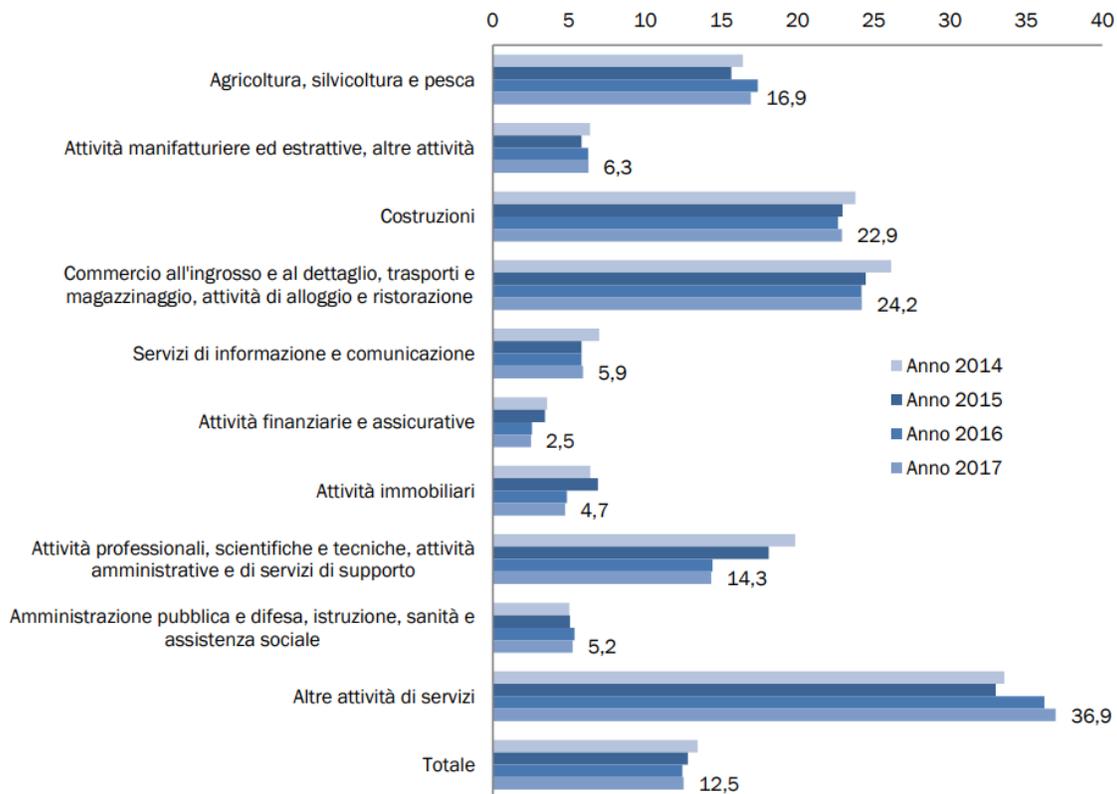
Fonte: “Relazione sull’economia non osservata, l’evasione fiscale e contributiva -anno 2020” MEF

**FIGURA 2.1: COMPOSIZIONE DELL'ECONOMIA SOMMERSA. ANNO 2017. VALORI PERCENTUALI**



Passiamo ora ad osservare in quale modo tale valore sommerso si distribuisce all’interno dei principali settori economici italiani, prendendo sempre a riferimento l’arco temporale che va dall’anno 2014 all’anno 2017.

**FIGURA 2.2: INCIDENZA DELL'ECONOMIA SOMMERSA SUL VALORE AGGIUNTO. ANNI 2014-2017. VALORI PERCENTUALI**



Fonte: “Relazione sull’economia non osservata, l’evasione fiscale e contributiva -anno 2020” MEF

Come si può notare dal grafico riportato in figura 2.2, nel quadriennio in analisi non si registrano rilevanti scostamenti percentuali nei singoli settori e quello di maggior peso risulta essere il terziario della voce “altre attività e servizi” con il 36,9% sul valore aggiunto del sommerso per l’anno 2017. Tale categoria ingloba tutte le attività del settore terziario non ricomprese nei macro-gruppi presenti in tabella (servizi di informazione, attività finanziarie ecc..) ed è seguito, in termini di incidenza, dal “commercio all’ingrosso e al dettaglio, trasporti e magazzinaggio, attività d’alloggio e ristorazione” che presenta un 24,2%. Altro settore di rilievo è quello delle “costruzioni”(22,9%) mentre si assestano a valori medi d’incidenza le attività

“agricole, della silvicoltura e pesca” (16,9%) e le attività “professionali, scientifiche e tecniche, amministrative e di servizi di supporto”(14,3%). I settori di minor rilievo, invece, risultano essere quelli delle “attività immobiliari”(4,7%) e delle attività “finanziarie ed assicurative”(2,5%) dove le componenti sommerse sono sostanzialmente imputabili all’intermediazione finanziaria. Per quanto riguarda, infine, il macro-gruppo “amministrazione-pubblica, sicurezza, istruzione, sanità e assistenza sociale” viene raggiunto il 5,2% che è del tutto associabile alle attività di produzione rivolte al mercato della sanità e dell’istruzione.

Per concludere l’analisi dell’economia sommersa presente nello stato italiano, viene proposta, infine, un’ulteriore suddivisione per settore d’attività incentrata, questa volta, sulle differenti tipologie di mercato e corrispondenti dinamiche cliente-fornitore anziché guardare al genere di bene o servizio venduto. Secondo quanto riportato dal MEF nella sopracitata relazione 2020 infatti, l’espandersi del fenomeno risulta maggiormente legato a quest’ultimo aspetto e si sceglie, quindi, di analizzare i dati, relativi al 2017, delle componenti principali del sommerso precedentemente individuate.

**TABELLA 2.6: INCIDENZA DELLE COMPONENTI DELL'ECONOMIA SOMMERSA SUL VALORE AGGIUNTO TOTALE PER ATTIVITA' ECONOMICA. ANNO 2017. VALORI PERCENTUALI**

Macrosettore	Economia sommersa			Totale economia sommersa
	da sotto-dichiarazione	da lavoro irregolare	altro	
Agricoltura, silvicoltura e pesca	-	16,9	-	16,9
Produzione beni alimentari e di consumo	9,4	3,1	-	12,5
Produzione beni di investimento	2,5	1,5	-	4,0
Produzione beni intermedi, energia e rifiuti	0,7	1,5	-	2,2
Costruzioni	12,2	10,7	-	22,9
Commercio all'ingrosso e al dettaglio, trasporti e magazzinaggio, attività di alloggio e ristorazione	13,3	7,9	3,0	24,2
Servizi professionali	11,2	4,5	-	15,7
Altri servizi alle imprese*	2,8	1,7	1,4	5,9
Servizi generali delle A.A.P.P.	-	-	-	-
Istruzione, sanità e assistenza sociale	2,6	6,1	-	8,7
Altri servizi alle persone	13,5	22,7	0,7	36,9
<b>TOTALE</b>	<b>6,3</b>	<b>5,2</b>	<b>1,0</b>	<b>12,5</b>

\*Inclusi i fitti imputati

Fonte: “Relazione sull’economia non osservata, l’evasione fiscale e contributiva -anno 2020” MEF

Osservando la tabella, le attività industriali vengono suddivise in: produzione di beni di consumo, d’investimento e beni intermediari, mentre si considerano separatamente i caratteri assunti dalle attività professionali rispetto alle altre attività del settore terziario. Vengono, infine, disgregati dal macro-gruppo dell’Amministrazione Pubblica i settori dell’istruzione, della sanità e dell’assistenza sociale in ragione del ruolo precedentemente osservato all’interno del fenomeno. Quest’ultimi presentano un valore di sommerso pari all’8,7% in cui non partecipano le componenti definite “non market”(Amministrazioni pubbliche).

Per quanto riguarda il settore primario, le attività responsabili del fenomeno evasivo si individuano, come si può notare dalla tabella, esclusivamente nell’impiego del lavoro irregolare(16,9%). Il significato di tale dato può essere colto osservando i tratti caratteristici del settore dove, invero, il sistema fiscale di riferimento si presenta

ricco di strumenti atti a rendere difficoltosa, per l'Amministrazione Centrale, la ricostruzione del reddito d'impresa qualora se ne presentassero i presupposti. Ci si riferisce, in particolare, al nuovo regime forfettario, alle diverse riduzioni dell'imponibile, alla previsione di aliquote ridotte ed, in generale, alla tenuta pressoché libera delle scritture contabili. Le varie forme di sotto-dichiarazione, invece, assumono un significato assai rilevante nel settore degli "altri servizi alle persone"(13,5%), del "commercio, trasporti e ristorazione"(13,3%), delle "costruzioni"(12,2%) e dei "servizi professionali"(11,2%). Nel campo della produzione industriale, le sotto-dichiarazioni sono particolarmente incisive nel settore dei "beni alimentari e di consumo"(9,4%) mentre nelle altre categorie individuate, "beni di investimento"(2,5%) e "beni intermediari, energia e rifiuti"(0,7%), tale componente risulta decisamente meno rilevante. Il sommerso generato dall'impiego del lavoro irregolare risulta, infine, assai elevato ancora una volta nel settore dei servizi alle persone(22,7%) dove appare svolgere un ruolo chiave il "lavoro domestico", mentre è presente in modo marginale nel settore manifatturiero(3,1-1,5%) e negli altri servizi alle imprese(1,7%).

### *2.1.2.2 L'evasione fiscale generata dal sommerso economico italiano*

Come abbiamo osservato nel primo capitolo, la stima dell'entità delle attività economiche sommerse non permette di quantificare in modo diretto il mancato gettito fiscale per le casse nazionali. Per raggiungere tale obiettivo è emersa, infatti, la necessità di risalire alla stima del "Tax gap" e per procedere nell'analisi dati per il caso italiano, si sceglie di creare un collegamento con la precedente sezione dedicata alla quantificazione del fenomeno evasivo secondo le specificità procedurali che caratterizzano il Paese. Da quanto emerge dalla relazione pubblicata nel 2020 dal MEF, vengono innanzitutto considerate due differenti componenti del

tax gap: l'“Assessment gap” ed il “Collection gap”. Il primo fa riferimento alla differenza tra quanto dichiarato dal contribuente e l'ammontare che avrebbe dovuto effettivamente versare, mentre il secondo individua la differenza tra l'ammontare versato e quanto è stato dichiarato. Sulla base di tale distinzione e di quanto previsto dal DL n.160 del 24/09/2015, il fenomeno evasivo in Italia viene quantificato in considerazione delle tre seguenti componenti principali del tax gap:

- Mancato gettito generato dagli errori commessi dai contribuenti
- Mancato gettito derivante dagli omessi versamenti rispetto alla dichiarazione dei contribuenti
- Mancato gettito riferito alla differenza tra gli effettivi versamenti effettuati e quelli previsti in un regime di perfetto adempimento.

Viene sottolineato dai redattori del documento di economia e finanza 2020 quanto l'identificazione di tali componenti rappresenti un aspetto cruciale nella scelta delle politiche di prevenzione e contrasto da attuare in riferimento, in particolare, alla lotta all'evasione internazionale, all'offerta di servizi innovativi, come il “precompilato”, ed agli interventi rivolti alle crisi di liquidità.

**TABELLA 3.A.1: METODOLOGIA DI STIMA DEL TAX GAP**

Tipo di imposta	Regno Unito	Stati Uniti	Francia	Germania	Italia	Spagna
Imposte sul reddito delle persone fisiche	<i>Bottom up</i>	<i>Bottom up</i>	N.D.	N.D.	<i>Top down/Bottom up</i>	N.D.
Imposte sul reddito delle società	<i>Bottom up</i>	<i>Bottom up</i>	N.D.	<i>Bottom up</i>	<i>Top down/Bottom up</i>	N.D.
IVA	<i>Top down</i>	N.D.	<i>Top down</i>	<i>Top down</i> <sup>1, 2</sup>	<i>Top down</i>	N.D.
Imposte immobiliari	<i>Bottom up</i>	<i>Bottom up</i>	N.D.	N.D.	<i>Top down</i>	N.D.
Accise sui prodotti energetici	<i>Top down</i>	N.D.	N.D.	N.D.	<i>Top down</i>	N.D.

<sup>1</sup> Il Governo tedesco non fornisce stime ufficiali. La stima del VAT gap è fornita dall'ente IFO Institute.

Fonti: HRMC “Measuring tax gaps 2015 edition Tax gap estimates for 2013-14”, FISCALIS tax gap Project Group, “THE CONCEPT OF TAX GAPS- Report on VAT Gap Estimations” e IRS “Tax gap Estimates for Tax Years 2008-2010”

<sup>2</sup> La Commissione europea pubblica annualmente un Report sul VAT gap per tutti i Paesi europei, basato sulla metodologia top down (cfr. [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/sites/taxation/files/2018\\_vat\\_gap\\_report\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/2018_vat_gap_report_en.pdf)).

Fonte: “Relazione sull'economia non osservata, l'evasione fiscale e contributiva -anno 2020” MEF

Nella tabella 3.A.1 viene proposto un confronto internazionale sulla base dei differenti approcci estimatori adottati. Come abbiamo potuto osservare nell'analisi degli approcci moderni alla stima del fenomeno evasivo, le metodologie definite "Top-down" e "Bottom-up" consentono di svolgere un'analisi dell'evasione sia in rapporto alle diverse imposte che in considerazione dei soggetti protagonisti dell'azione evasiva. L'Italia adotta un approccio di tipo Top-down nella determinazione di ogni singolo tributo che, ricordiamo, fa riferimento al confronto tra il gettito risultante dall'applicazione dell'imposta alla base imponibile teorica e quella dichiarata (confronto dati contabilità nazionale/fonti amministrative). Sempre secondo quanto riportato in tabella 3.A.1, nella quantificazione del tax gap relativo all'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) e quello dell'imposta sul reddito delle società (IRES), viene affiancata alla metodologia Top-down quella di tipo Bottom-up che, come osservato, sulla base di diverse fonti amministrative tenta di determinare l'aliquota da applicare al caso ideale del "perfetto adempimento" e risalire al mancato gettito fiscale. Dal confronto internazionale proposto, si può notare come per l'imposta sul valore aggiunto (IVA) tutte le economie prese a riferimento utilizzino un approccio di tipo Top-down nella determinazione del gap, ad eccezione degli Stati Uniti in cui il sistema fiscale non prevede questa tipologia di tributo. Per quanto riguarda l'imposizione diretta, USA e Regno Unito adottano esclusivamente l'approccio Bottom-up a differenza dell'Italia che sfrutta anche il metodo Top-down sulla base delle dichiarazioni IRAP. Guardando, infine, alle accise sui prodotti energetici, la quantificazione del corrispondente tax gap è messa in atto solamente in pochi paesi e la relazione riporta gli esempi del Regno Unito e della Slovacchia (non presente in tabella) che utilizzano, al pari dell'Italia, il metodo Top-down.

**TABELLA 3.A.2: ENTRATE TRIBUTARIE E TAX GAP**

Imposte	Gettito 2018 (milioni di euro)	TAX GAP	Peso sul totale delle Entrate potenzialmente evadibili	Metodologia di stima	Fonte
IRPEF <sup>1</sup>	187.428	√	39,1%	Top down e Bottom up <sup>2</sup>	Agenzia delle entrate e Dipartimento delle finanze
<i>di cui:</i>					
ritenute dipendenti	152.355	√		Top down	Dipartimento delle finanze
ritenute lavoratori autonomi	12.586	√		Top down e Bottom up <sup>2</sup>	Agenzia delle entrate
IRPEF saldo e acconto	22.487	√		Top down e Bottom up <sup>2</sup>	Agenzia delle entrate
IRES <sup>1</sup>	32.662	√	6,8%	Top down e Bottom up <sup>2</sup>	Agenzia delle entrate
Sost. Redditi, rit. su interessi e altri redditi di capit. <sup>2</sup>	8.161	X			
Sost. sui redditi da capitale e sulle plusvalenze <sup>2</sup>	1.748	X			
Cedolare secca	2.790	√	0,6%	Top down	Dipartimento delle finanze e Agenzia delle entrate
IMU immobili ad uso produttivo	3.710	√	0,8%	Top down	Dipartimento delle finanze
Imp. sulle riserve mat. rami vita ass. <sup>2</sup>	2.970	X			
Registro <sup>3</sup>	5.005	X			
IVA <sup>4</sup>	133.577	√	27,9%	Top down	Agenzia delle entrate
Bollo	6.982	X			
Assicurazioni <sup>2</sup>	3.833	X			
Ipotecaria <sup>3</sup>	1.653	X			
Canoni di abbonamento radio e TV	1.922	√	0,4%	Top down	Dipartimento delle finanze e Agenzia delle entrate
Imp. di fabbricazione sugli oli minerali	25.457	√	5,3%	Top down	Dipartimento delle finanze e Agenzia delle dogane e dei monopoli
Imp. energia elettrica e addiz.	2.639	N.D.	0,6%		
Imp. di consumo sul gas metano	3.480	N.D.	0,7%		
Tabacchi (imp. sul consumo) <sup>5</sup>	10.536	N.D.	2,2%		
Proventi del lotto <sup>6</sup>	7.568	X			
Apparecchi e congegni di gioco <sup>6</sup>	5.864	X			
Altre imposte	14.460	X			
<b>Totale imposte Governo centrale (A)</b>	<b>462.445</b>				
<b>Comuni</b>					
IMU <sup>7</sup>	16.190	√	3,4%	Top down	Dipartimento delle finanze
TASI <sup>7</sup>	1.136	√	0,2%	Top down	Dipartimento delle finanze
Addizionale comunale IRPEF	4.520	√	0,9%	Top down	Dipartimento delle finanze
<b>Province</b>					
IPT	1.877	N.D.	0,4%		
RC auto	2.139	N.D.	0,5%		
<b>Regioni</b>					
IRAP netta complessiva	25.009	√	5,2%	Top down	Agenzia entrate
Tasse auto a carico delle famiglie	4.869	N.D.	1,0%		
Addizionale regionale IRPEF	11.947	√	2,5%	Top down	Dipartimento delle finanze
Altre imposte locali <sup>8</sup>	7.666	N.D.	1,6%		
<b>Totale imposte Enti locali (B)</b>	<b>75.353</b>				
<b>Totale imposte (A+B)</b>	<b>537.798</b>				
<b>Totale imposte potenzialmente soggette a evasione</b>	<b>479.554</b>		100,0%		
<b>di cui: imposte per le quali è stimato il tax gap (valore assoluto)</b>	<b>446.348</b>				
<b>di cui: imposte per le quali è stimato il tax gap (valore percentuale)</b>	<b>93,1%</b>				

Note: con √ si intende che il tax gap viene quantificato; con N.D. che il tax gap non è quantificato; con X che il tax gap è nullo o trascurabile.

<sup>1</sup> In particolare, l'Agenzia delle entrate stima il tax gap per lavoratori autonomi e imprese, mentre il Dipartimento delle finanze stima il tax gap per i lavoratori dipendenti irregolari.

<sup>2</sup> Non stimabile in quanto pagate da intermediari finanziari (Box 3.A.1).

<sup>3</sup> Non stimabile in considerazione delle caratteristiche tecniche delle imposte (Box 3.A.2).

<sup>4</sup> Metodologia differente da quella utilizzata dalla Commissione europea sulla variazione dello stock di crediti.

<sup>5</sup> Nell'agenda di lavoro 2020 della Commissione è prevista la quantificazione del tax gap per le accise sui tabacchi. Si osserva, tuttavia, che la quantificazione del gap dell'IVA include anche la componente riconducibile al contrabbando di sigarette.

<sup>6</sup> Non evadibile dato il prelievo automatico da parte dell'Erario. Sono in corso approfondimenti con l'Agenzia delle dogane e dei monopoli.

<sup>7</sup> Valutazione ad aliquota di base (escluse le abitazioni principali "di lusso", i terreni, le aree fabbricabili e i fabbricati rurali strumentali).

<sup>8</sup> Dal 2018 sulla base delle regole Eurostat di rappresentazione dei conti, le devoluzioni e le regolazioni contabili alle regioni a statuto speciale non vengono più riclassificate tra le entrate locali ma rimangono contabilizzate tra le entrate del bilancio dello Stato sulla base del principio che le imposte devono essere imputate all'ente che ha il potere di imporle e di variare le aliquote.

Fonte: Elaborazione su dati del Bollettino delle entrate, Dipartimento delle finanze (MEF).

Nella tabella 3.A.2 vengono esposti i dati 2018 relativi al gettito delle imposte fondamentali del sistema fiscale italiano, l'incidenza sulle complessive entrate erariali ed i metodi impiegati nella stima del relativo tax gap. Nello specifico, viene elaborata la quantificazione ufficiale per l'IRES, l'IRPEF, l'IVA, la cedolare secca, la TASI, l'IMU, le accise, il canone RAI, l'IRAP e la TASI. Degno di nota, come riportato dal MEF, è il risultato raggiunto in termini di analisi e prontezza delle stime del gettito evaso da parte dello stato italiano nel confronto con gli altri Paesi dell'OCSE. Viene, infatti, restituita nel 2018 una stima del tax gap per il 93% del gettito evadibile totale e ciò rappresenta un'eccellenza in campo europeo.

Fonte: "Relazione sull'economia non osservata, l'evasione fiscale e contributiva -anno 2020" MEF

<b>TABELLA 3.K.1: GAP NELL'IMPOSTA (IN MILIONI DI €) DISTINTO TRA MANCATI VERSAMENTI ED ERRORI (MV) E OMESSA DICHIARAZIONE DI IMPOSTA. DATI IN MILIONI DI EURO</b>							
<b>Tipologia di imposta</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018*</b>	<b>Media</b>
<b>IRPEF totale lavoro autonomo e impresa</b>	<b>30.175</b>	<b>31.594</b>	<b>32.182</b>	<b>33.949</b>	<b>32.303</b>	<b>31.647</b>	<b>31.975</b>
<i>di cui IRPEF netto MV</i>	28.508	29.862	30.384	32.077	30.522	29.903	30.210
<i>IRPEF MV (**)</i>	1.667	1.732	1.797	1.871	1.781	1.744	1.765
<b>IRES totale</b>	<b>10.437</b>	<b>9.731</b>	<b>8.015</b>	<b>9.013</b>	<b>9.007</b>	<b>8.915</b>	<b>9.186</b>
<i>di cui IRES netto MV</i>	9.014	8.306	6.511	7.359	7.354	7.280	7.637
<i>IRES MV (**)</i>	1.422	1.425	1.504	1.654	1.652	1.636	1.549
<b>IVAsc totale</b>	<b>34.918</b>	<b>36.776</b>	<b>35.887</b>	<b>35.458</b>	<b>36.801</b>	<b>33.322</b>	<b>35.527</b>
<i>di cui IVAsc netto MV</i>	26.496	27.517	26.486	25.152	26.105	23.637	25.899
<i>IVAsc MV (**)</i>	8.422	9.259	9.401	10.306	10.696	9.685	9.628
<b>IRAP totale</b>	<b>8.383</b>	<b>8.063</b>	<b>5.485</b>	<b>4.992</b>	<b>5.226</b>	<b>5.069</b>	<b>6.203</b>
<i>di cui IRAP netto MV</i>	6.764	6.595	4.401	3.968	4.151	4.008	4.981
<i>IRAP MV (**)</i>	1.619	1.469	1.084	1.024	1.074	1.061	1.222
<b>LOCAZIONI</b>	<b>760</b>	<b>754</b>	<b>1.275</b>	<b>767</b>	<b>729</b>	<b>693</b>	<b>830</b>
<b>CANONE RAI</b>	<b>942</b>	<b>977</b>	<b>1.008</b>	<b>240</b>	<b>225</b>	<b>239</b>	<b>605</b>
<i>di cui CANONE netto MV</i>	824	837	865	169	149	163	501
<i>CANONE MV (**)</i>	118	139	143	71	77	75	104
<b>Totale</b>	<b>85.615</b>	<b>87.894</b>	<b>83.851</b>	<b>84.418</b>	<b>84.290</b>	<b>79.885</b>	<b>84.326</b>
<i>di cui netto MV</i>	72.366	73.870	69.922	69.493	69.010	65.684	70.058
<i>MV (**)</i>	13.249	14.024	13.929	14.925	15.280	14.201	14.268

\* I dati delle stime del gap relativi all'anno 2018 sono da considerarsi semi-definitivi.

\*\* MV= mancati versamenti, sono estrapolati per gli anni 2017 e 2018; IVAsc = IVA senza consenso.

Si arrivava così a poter osservare, in modo diretto, il mancato gettito per le casse nazionali generato dal sommerso economico e, per il caso italiano, nel seguente elaborato si sceglie di valutarlo procedendo ad un'analisi delle principali imposte presenti nel sistema fiscale del Paese. Nella tabella 3.K.1 viene, quindi, presentata la recente evoluzione storica compiuta dai risultati estimatori del gap dell'IRPEF(d'impresa e da lavoro autonomo), dell'IVA, dell'IRES, dell'IRAP, delle Locazioni e del canone RAI. L'arco temporale di riferimento è dall'anno 2013 sino al 2018 per il quale, come riportato in tabella, i risultati sono da considerarsi semi-definitivi ed, in tale periodo storico, l'ammontare medio del gap complessivo raggiunto dalle imposte è all'incirca pari a 84,3 miliardi di euro. Tale valore è composto per circa 70 miliardi dal gap generato dalle "omesse dichiarazioni" mentre i restanti 14,3 miliardi sono imputabili ad errori nella compilazione delle dichiarazioni e ai mancati versamenti rispetto alle dichiarazioni stesse. Riguardo le specifiche imposte, il gap più elevato è raggiunto dall'IVA con un valore medio per questi anni di 35,5 miliardi di euro. Secondo quanto riportato nel documento di economia e finanza 2020 del MEF, il significato di tale dato può essere colto prendendo in considerazione due elementi principali:

- L'IVA presenta la base imponibile maggiore tra le imposte
- I caratteri intrinseci dell'imposta sul valore aggiunto determinano le condizioni più favorevoli all'azione evasiva considerando, in particolare, l'accesso al regime delle compensazioni e dei rimborsi

L'imposta sul valore aggiunto presenta, poi, il valore più elevato del mancato gettito connesso agli errori commessi in sede di dichiarazione e ai mancati versamenti con, circa, 9,6 miliardi di euro all'anno nel periodo considerato. La seconda imposta che presenta la maggior incidenza in termini di gap è l'IRPEF con un valore all'incirca pari a 32 miliardi di euro annui ed al terzo posto, con notevole distacco, si colloca

l'IRES presentando un valore di circa 9,2 miliardi. Se si considera, infine, il biennio 2017-2018, è possibile notare una considerevole riduzione del gap complessivo dell'ordine dei 5,5 punti percentuali che inquadrano il passaggio dagli 84,3 miliardi del 2017 ai 79,9 miliardi del 2018.

Fonte: "Relazione sull'economia non osservata, l'evasione fiscale e contributiva -anno 2020" MEF

<b>TABELLA 3.K.2: PROPENSIONE AL GAP NELL'IMPOSTA DISTINTA TRA MANCATI VERSAMENTI ED ERRORI (MV) E OMESSA DICHIARAZIONE DI IMPOSTA</b>							
<b>Propensione al gap nell'imposta</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018*</b>	<b>Media</b>
<b>IRPEF totale lavoro autonomo e impresa</b>	<b>66,5%</b>	<b>67,6%</b>	<b>67,8%</b>	<b>68,0%</b>	<b>69,9%</b>	<b>66,8%</b>	<b>68,1%</b>
<i>di cui IRPEF netto MV</i>	62,9%	63,9%	64,0%	64,2%	66,1%	63,1%	64,3%
<i>IRPEF MV (**)</i>	3,7%	3,7%	3,8%	3,7%	3,9%	3,7%	3,8%
<b>IRES totale</b>	<b>30,4%</b>	<b>28,0%</b>	<b>22,6%</b>	<b>24,2%</b>	<b>24,6%</b>	<b>23,9%</b>	<b>25,6%</b>
<i>di cui IRES netto MV</i>	26,3%	23,9%	18,3%	19,7%	20,0%	19,5%	21,3%
<i>IRES MV (**)</i>	4,1%	4,1%	4,2%	4,4%	4,5%	4,4%	4,3%
<b>IVAsc totale</b>	<b>27,2%</b>	<b>27,9%</b>	<b>27,1%</b>	<b>26,5%</b>	<b>27,2%</b>	<b>24,0%</b>	<b>26,7%</b>
<i>di cui IVAsc netto MV</i>	20,6%	20,9%	20,0%	18,8%	19,3%	17,0%	19,4%
<i>IVAsc MV (**)</i>	6,6%	7,0%	7,1%	7,7%	7,9%	7,0%	7,2%
<b>IRAP totale</b>	<b>22,7%</b>	<b>22,2%</b>	<b>20,1%</b>	<b>18,9%</b>	<b>19,2%</b>	<b>18,9%</b>	<b>19,8%</b>
<i>di cui IRAP netto MV</i>	18,3%	18,2%	16,1%	15,0%	15,2%	15,0%	15,9%
<i>IRAP MV (**)</i>	4,4%	4,0%	4,0%	3,9%	3,9%	4,0%	3,9%
<b>LOCAZIONI</b>	<b>9,1%</b>	<b>9,1%</b>	<b>14,8%</b>	<b>9,4%</b>	<b>8,8%</b>	<b>8,4%</b>	<b>9,9%</b>
<b>CANONE RAI</b>	<b>34,4%</b>	<b>35,6%</b>	<b>36,6%</b>	<b>9,9%</b>	<b>10,3%</b>	<b>10,8%</b>	<b>23,9%</b>
<i>di cui CANONE netto MV</i>	30,1%	30,5%	31,4%	7,0%	6,8%	7,4%	19,8%
<i>CANONE MV (**)</i>	4,3%	5,1%	5,2%	2,9%	3,5%	3,4%	4,1%
<b>Totale</b>	<b>33,4%</b>	<b>33,7%</b>	<b>33,0%</b>	<b>32,7%</b>	<b>32,9%</b>	<b>30,6%</b>	<b>32,6%</b>
<i>di cui netto MV</i>	28,2%	28,4%	27,5%	27,0%	27,0%	25,2%	27,1%
<i>MV (**)</i>	5,2%	5,4%	5,5%	5,8%	6,0%	5,4%	5,5%

\* I dati delle stime del gap relativi all'anno 2018 sono da considerarsi semi-definitivi.  
 \*\* MV= mancati versamenti, sono estrapolati per gli anni 2017 e 2018; IVAsc = IVA senza consenso.

Allo scopo di connettere il mancato gettito per le casse nazionali, appena osservato, alle dinamiche del ciclo economico, viene presa in considerazione un'ulteriore grandezza, ovvero la "propensione al gap", riportata in tabella 3.K.2, che individua il rapporto tra il tax gap e l'"imposta potenziale" (il gettito previsto per l'imposta in

un regime di perfetto adempimento). Il valore medio raggiunto dalla propensione al gap, nel periodo considerato, è del 32,6%, a sua volta composto per il 27,1% dalle dichiarazioni non presentate ed il restante 5,5% da errori o mancati versamenti. Guardando ora all'evoluzione storica della grandezza, si rileva un incremento di 0,3 p.p. dal 2013 al 2014 imputabile, principalmente, al comportamento assunto dall'IRPEF, che passa, nel biennio, dal 66,5% al 67,6%, e a quello dell'IVA per la quale si registra un aumento di 0,7 punti percentuali. Nel passaggio al 2015, invece, si può apprezzare una diminuzione abbastanza rilevante della complessiva propensione al gap che dal 33,7% registrato nel 2014 scende sino al 33%. Tale risultato può essere attribuito, soprattutto, alle flessioni che hanno interessato la propensione al gap dell'IRES e dell'IRAP, rispettivamente dell'ordine dei 5,4 p.p. e 2,1 p.p.. I redattori del documento ministeriale preso a riferimento sottolineano, poi, come, tra il 2014 ed il 2015, anche la propensione al gap dell'imposta sul valore aggiunto abbia conosciuto una sensibile riduzione (0,8%) ed il conseguente aumento di gettito per le casse erariali è attribuito all'efficacia della misura chiamata "split payment". Quest'ultima si riferisce alla norma introdotta dalla legge di stabilità 2015 (legge 190/2014) che prevede la "scissione dei pagamenti" per i fornitori della Pubblica Amministrazione comportando l'incasso, da parte del soggetto privato, dell'importo della fattura al netto dell'IVA ed il corrispettivo onere di versamento viene attribuito alla stessa Amministrazione Pubblica. Proseguendo nell'analisi dell'evoluzione storica, anche nel 2016 la propensione si riduce, seppur in misura più lieve (0.3p.p.), e la flessione viene associata, principalmente, al cambio di rotta compiuto dalle locazioni che registrano un decremento superiore ai 5 p.p.. Per lo stesso anno si rileva un'importante diminuzione della propensione al gap del canone RAI ma si osserva un sensibile aumento per quanto riguarda quella dell'IRES che riporta un incremento superiore nell'ordine dei 1,6 p.p.. Nell'anno successivo, invece, si registra un lieve aumento dal 2016 della propensione al gap complessiva

all'incirca pari a 0,2 p.p. attribuibile fondamentalmente alla voce dei mancati versamenti e degli errori commessi in sede di dichiarazione. Rispetto alle dichiarazioni non presentate nel 2017, si registra un aumento della propensione al gap dell'IRPEF di 1,9 p.p. ed una diminuzione di quella collegata alle locazioni (0,6p.p.). Nell'ultimo anno analizzato, il 2018, per il quale, come accennato, i valori non sono ancora da considerarsi definitivi, si osserva un'importante riduzione della propensione al gap complessiva all'incirca di 2,3 p.p. attestandosi al 30,6%. Il risultato è da attribuire, in linea di massima, alla flessione registrata dalla grandezza per l'IVA e per l'IRPEF dell'ordine, per entrambe le imposte, dei 3,2 p.p.. Si apprezza, altresì, una riduzione della propensione al gap dell'IRAP, delle locazioni e dell'IRES dai 0,3 p.p ai 0,7 p.p. mentre l'unico incremento è quello attinente alla propensione del gap del canone RAI (0,5p.p.). Il richiamo, da parte del MEF, è ancora una volta alla norma dello split payment nell'analisi dei risultati, rimarcandone l'efficacia ed il maggior impatto apprezzabile in ragione dell'adozione della stessa nel biennio 2016-2017. Quest'ultima, a partire dal primo gennaio 2018, è stata estesa ad un numero di soggetti più ampio rispetto alle società controllate dalla Pubblica Amministrazione e quelle inserite nell'indice FSTE MIB che, sino a quel momento, erano le sole coinvolte dalla misura.

**TABELLA 3.K.3: GAP DELLE ENTRATE TRIBUTARIE E CONTRIBUTIVE. DATI IN MILIONI DI EURO**

Tipologia di imposta	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Differenza 2018-17	Media 2015-17*
IRPEF lavoro dipendente (irregolare)	3.975	3.964	4.204	4.103	4.338	N.D.	N.D.	4.215
IRPEF lavoro autonomo e impresa	30.175	31.594	32.182	33.949	32.303	31.647	-656	32.811
Addizionali locali IRPEF (lavoro dipendente)	643	715	780	768	799	N.D.	N.D.	782
IRES	10.437	9.731	8.015	9.013	9.007	8.915	-91	8.678
IVA	34.918	36.776	35.887	35.458	36.801	33.322	-3.479	36.048
IRAP	8.383	8.063	5.485	4.992	5.226	5.069	-157	5.234
LOCAZIONI	760	754	1.275	767	729	693	-36	924
CANONE RAI	942	977	1.008	240	225	239	13	491
ACCISE sui prodotti energetici	1.169	1.306	1.430	1.611	2.077	1.490	-587	1.706
IMU	5.160	5.140	5.113	4.989	4.872	4.869	-3	4.991
TASI	N.D.	N.D.	N.D.	251	247	266	19	249
<b>Totale entrate tributarie (al netto del lavoro dipendente e della TASI)</b>	<b>91.944</b>	<b>94.340</b>	<b>90.394</b>	<b>91.018</b>	<b>91.239</b>	<b>86.244</b>	<b>-4.995</b>	<b>90.884</b>
<b>Totale entrate tributarie (al netto della TASI)</b>	<b>96.562</b>	<b>99.019</b>	<b>95.378</b>	<b>95.889</b>	<b>96.376</b>	<b>N.D.</b>	<b>N.D.</b>	<b>95.881</b>
Entrate contributive carico lavoratore dipendente	2.362	2.586	2.784	2.764	2.928	N.D.	N.D.	2.825
Entrate contributive carico datore di lavoro	7.659	8.428	8.516	8.119	8.804	N.D.	N.D.	8.480
<b>Totale entrate contributive</b>	<b>10.021</b>	<b>11.014</b>	<b>11.300</b>	<b>10.883</b>	<b>11.732</b>	<b>N.D.</b>	<b>N.D.</b>	<b>11.305</b>
<b>Totale entrate tributarie e contributive</b>	<b>106.583</b>	<b>110.033</b>	<b>106.678</b>	<b>106.772</b>	<b>108.108</b>	<b>N.D.</b>	<b>N.D.</b>	<b>107.186</b>

\* Le stime relative al 2018 sono provvisorie in attesa della pubblicazione dei dati sull'economia non osservata dell'Istat.

\*\* La media è calcolata solo per gli anni in cui le stime sono complete per tutte le imposte e contributi considerati.

Fonte: "Relazione sull'economia non osservata, l'evasione fiscale e contributiva -anno 2020" MEF

A conclusione dell'analisi dati dedicata al caso italiano, viene proposto, attraverso i valori, espressi in termini assoluti, riportati in tabella 3.K.3, un ulteriore grado di dettaglio rispetto alle imposte considerate e nel medesimo periodo di riferimento. Per gli ultimi tre anni in cui si dispone delle stime definitive (2015-2017), il tax gap totale si attesta al valore medio di 107,2 miliardi di euro, composto, rispettivamente, per 95,9 miliardi dalle mancate entrate tributarie, al netto della TASI, e per i restanti 11,3 miliardi dalle mancanti entrate contributive (da intendersi quelle a carico del lavoratore dipendente e del datore di lavoro). Nel 2018 si può apprezzare una riduzione del tax gap complessivo all'incirca pari a 5 miliardi di euro ma, nonostante

il considerevole miglioramento, il suo valore, come visto in precedenza, continua ad essere il più elevato del continente. In ogni caso vengono elogiate dal MEF, sulla base del risultato conseguito, le politiche di Compliance, legate al rapporto col fisco ed agli adempimenti spontanei, l'osservata scissione dei pagamenti IVA ed, in generale, le misure di contrasto/prevenzione adottate negli ultimi anni dal Paese. La flessione del tax gap di maggior impatto è indubbiamente quella registrata dall'IVA, apprezzabile anche in termini di valore assoluto che, come si può notare dalla tabella, passa dai 36,8 miliardi del 2017 ai 33,3 miliardi di euro del 2018. Le sole imposte che non hanno conosciuto un miglioramento, in termini di tax-gap, nell'ultimo anno in analisi sono quelle del canone RAI e della TASI per le quali non si rilevano variazioni significative rispetto al 2017. Si osserva, invece, una riduzione del tax-gap dell'IRPEF pari a 656 milioni di euro, delle accise per 587 milioni, dell'IRAP per 157 milioni ed, infine, dell'IMU per 3 milioni di euro. Anche se la strada imboccata dalla penisola appare quella giusta, i dati dell'evasione fiscale continuano ad essere preoccupanti ed uno degli aspetti di maggior rilevanza, come espresso da numerosi autori come Tabellini ("Rientro dei capitali e scudo fiscale", 2009), Cavallaro ("La natura delle Voluntary Disclosures dal confronto con il ravvedimento", 2015) e come si evince dal report rilasciato dal Center for Social and Economic Research (CASE, autorevole istituto no-profit di ricerca in materia finanziaria e fiscale) nel 2018, nella determinazione di tale risultato appare il contrasto esistente tra le politiche intraprese in termini di lotta all'evasione e l'adozione, caratteristica e sistematica, delle sanatorie fiscali da parte del Paese. A fronte, infatti, di un recupero di liquidità nel breve periodo a forti tinte politiche, il rischio di aumentare in modo esponenziale la propensione ad evadere è assai elevato e tale aspetto sarà al centro del terzo capitolo dell'elaborato dedicato, per l'appunto, all'approfondimento dell'impiego del condono nel sistema fiscale italiano.

## **2.2 Le cause dell'evasione fiscale**

Una volta osservato il valore associato al fenomeno evasivo, si arriva ora alla parte centrale del secondo capitolo del progetto dedicata all'analisi delle cause dell'evasione fiscale. Al fine di comprendere quali siano le determinanti del fenomeno, nel seguente elaborato si sceglie di adottare, in via principale, l'approccio basato sul concetto di utilità nell'esamina della scelta, da parte del contribuente, di intraprendere o meno l'azione evasiva per poi concludere l'indagine attraverso un'analisi delle determinanti di carattere interdisciplinare.

### 2.2.1 La “scommessa dell'evasore” - analisi teorica delle determinanti

Le teorie economiche tradizionali che tentano di spiegare il comportamento assunto dal contribuente nella scelta evasiva, trovano il proprio punto di partenza nel modello della “Economia del Crimine” sviluppato da Becker nel 1968, caratterizzato dal richiamo ai fondamenti classici della razionalità assoluta dell'individuo ed al concetto di “Utilità attesa” introdotto nel 1953 da Von Neumann e Morgenstern. L'ambiente in cui si muove tale analisi economica delle determinanti dell'evasione fiscale è, dunque, quello dello “homo economicus” perfettamente razionale ed individualista che, separato dal proprio contesto sociale, cercherà di massimizzare l'utilità attesa dell'evasione alla stregua di uno scommettitore, ovvero, soppesando i vantaggi derivanti dalla mancata dichiarazione di una certa quantità di reddito con il rischio di incorrere nell'accertamento da parte delle autorità preposte al controllo. Molte sono le estensioni al modello-base di Becker presenti in letteratura, citando le più autorevoli quelle proposte da Cowell (1990), Slemrod e Yitzhaki (2002), Torgler (2007) e da Slemrod (2007), ma la più importante, emersa in sede di ricerca, è quella sviluppata da Allingham e Sandmo (modello A/S) nel 1972 e successivamente

rielaborata da Bernardi e Franzoni (2004) a cui, quindi, si sceglie di riferirsi anche per la seguente analisi.

Il modello A/S ricollega il comportamento assumibile dal contribuente ad una “scelta di portafoglio”, in condizioni d’incertezza, nella quale verrà individuata l’entità del reddito da non dichiarare al fine di massimizzare l’utilità attesa e presuppone le seguenti ipotesi di contesto:

- I. La razionalità assoluta e l’individualismo caratterizzano tutte le scelte del contribuente prese in considerazione del modello.
- II. L’autorità preposta al controllo ed il contribuente sono i soli soggetti coinvolti e tra essi vige la seguente condizione di asimmetria informativa: il primo soggetto sarà l’unico a sapere se verrà eseguito un accertamento  $P$  (probabilità di accertamento) mentre il secondo è il solo a conoscenza del reddito realmente percepito  $Y$ . L’Autorità di controllo sarà a conoscenza, quindi, solamente del reddito dichiarato  $Y_d$  pari alla differenza tra il reddito percepito  $Y$  ed il reddito evaso  $Y_e$ . Osservando, poi, che la probabilità di accertamento è strettamente legata al reddito dichiarato, viene espressa  $P$  in funzione di  $Y_d$ ,  $P(Y_d)$ . In considerazione del fatto che la probabilità di accertamento è inversamente proporzionale al reddito (a minori quantità di reddito dichiarato, rispetto a quello atteso dalle autorità, corrisponderà una più elevata probabilità di controllo) si stabilisce che  $P'(Y_d) < 0$ .
- III. Il sistema impositivo si sintetizza nell’applicazione generica di un’imposta proporzionale con l’aliquota costante  $t$  da rapportare al reddito dichiarato:  $tY_d$ .
- IV. Il contribuente agisce secondo un personale livello di avversione al rischio che costituisce l’attitudine a preferire una quantità certa di reddito ad una di entità aleatoria.

- V. La probabilità di accertamento assume i valori da 0 a 1 (viene o non viene svolto) e nel secondo caso si presume che venga rilevato dall’Autorità l’intero reddito evaso  $Y_e$ .
- VI. Il sistema sanzionatorio viene semplificato con l’applicazione della sanzione amministrativa  $S$  al reddito evaso  $Y_e$ , gravato altresì della tassazione originariamente prevista:  $S = stY_e$ .
- VII. Grazie al contributo di Bernardi e Franzoni, viene presa in considerazione, infine, un’ulteriore grandezza individuata nel “costo di disagio”  $D$  che esprime l’ammontare delle perdite subite dal contribuente in caso di accertamento a prescindere dal fatto che abbia o meno intrapreso l’azione evasiva (giorni di chiusura ecc..)

Sulla base di tali premesse esemplificatrici, si passa ad osservare in che modo viene composta la funzione di utilità tramite la quale si riuscirà a determinare il rendimento atteso per ogni unità di reddito non dichiarato.

Una volta che l’Autorità preposta al controllo riceve le dichiarazioni, per le quali si presuppone una completa conoscenza dei fattori economici sopraelencati da parte dei contribuenti e in cui si ipotizza una totale assenza di errori di redazione, saremo di fronte a due differenti condizioni nelle quali calcolare la corrispondente utilità attesa:

a) L’Autorità fiscale non effettua l’accertamento (1-P)

In tal caso il reddito del contribuente, una volta saldate le imposte dovute, risulterà pari a:

$$Y_{non\ accertato} = Y - t(Y - Y_e) = Y - tY_d$$

Il corrispondente valore atteso dell’Utilità può, quindi, essere espresso come:

$$E(U(Y_{na})) = (1-P)U(Y - t(Y - Y_e))$$

b) L’Autorità fiscale effettua l’accertamento (P)

In questo caso il reddito del contribuente corrisponderà a:

$$Y_{\text{accertato}} = Y - t(Y - Y_e) - tY_e - stY_e - D = Y - t(Y_d) - tY_e - S - D$$

Di conseguenza, il valore atteso dell'Utilità sarà dato da:

$$E(U(Y_a)) = PU(Y - t(Y - Y_e) - tY_e - stY_e - D)$$

A questo punto è possibile formulare la funzione di utilità alla base del modello che sarà composta dalla media tra il risultato ottenuto in caso di accertamento dell'Autorità fiscale e quello ottenuto in seguito alla mancata verifica:

$$E(U(Y_{\text{finale}})) = (1 - P)U(Y - t(Y - Y_e)) + PU(Y - t(Y - Y_e) - tY_e - stY_e - D)$$

Parafrasando l'espressione usata dagli economisti Schneider e William nella loro opera "The Shadow Economy" del 2013, ci si trova di fronte ad una vera e propria scommessa nella quale il contribuente sceglierà di puntare sull'evasione fiscale solamente se, in considerazione della probabilità di accertamento, il rendimento atteso risulti positivo. Sviluppando la funzione dell'utilità attesa sopraesposta si arriva, dunque, all'espressione conclusiva del modello A/S che rappresenta il rendimento atteso per ogni unità di reddito evaso:

$$\text{Rendimento atteso} = (1 - P)t - Pts = t(1 - P(1 + s))$$

Al fine di disincentivare l'evasione fiscale, secondo il modello, tale rendimento dovrà quindi risultare negativo o, al limite, pari a 0.

All'interno dello studio condotto dai ricercatori Bernardi e Franzoni, "Evasione fiscale e nuove tipologie di accertamento: una introduzione all'analisi economica" del 2004, compare un esempio di applicazione ed, allo scopo di comprendere a pieno i meccanismi del modello in esame, si sceglie di riproporlo anche in tale sede:

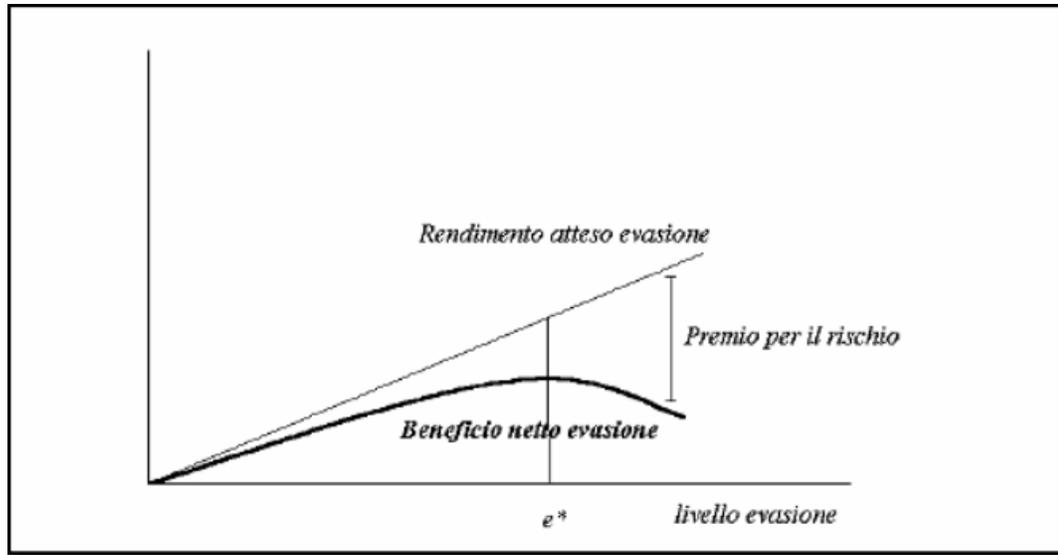
*Si prendano in considerazione una probabilità di accertamento "P" pari al 10% delle dichiarazioni, un'aliquota fiscale "t" al 25% ed una sanzione amministrativa*

*pari al 200% dell'imposta evasa.*

In tal caso avremo un rendimento atteso per ogni euro evaso dal contribuente pari a:

$$0,25(1-0,1(1+2)) = 0,175$$

Ovvero un rendimento atteso corrispondente al 17,5% per ogni euro non dichiarato. Anche se la sanzione amministrativa raddoppiasse, attestandosi al 400% dell'imposta evasa, il rendimento rimarrebbe comunque allettante per il contribuente dato che raggiungerebbe il 12,5%. Se si considera che allo stato attuale in Italia, ad esempio, vengono controllate all'incirca il 2% delle dichiarazioni dei contribuenti all'anno e che le sanzioni applicate sono, in media, di gran lunga inferiori al caso ipotizzato, si può osservare da subito come il modello A/S sovrastimi l'entità del fenomeno dato che, sulla base del risultato teorico presentato, dovremmo essere tutti evasori. Una componente considerata nello studio condotto da Allingham e Sandmo a cui si è accennato nella premessa ma che, sino ad ora, non è stata presa in esame dalla seguente analisi è quella del grado di "avversione al rischio" del contribuente che, come si potrà osservare a breve, mitiga l'impatto del primo estremo riscontro presentato.



Fonte: Bernardi e Franzoni, “Evasione fiscale e nuove tipologie di accertamento: una introduzione all’analisi economica”2014

Solamente nel caso in cui il contribuente risulti completamente neutrale al rischio di incorrere nell’accertamento dell’Autorità fiscali, la sua scelta sarà fondata esclusivamente sul rendimento atteso appena osservato. Gli individui, però, sono qualificati da un certo grado di avversione al rischio e, come si può notare dal grafico, il beneficio per il contribuente, ottenuto intraprendendo l’azione evasiva, sarà pari alla differenza tra il rendimento atteso, rapportato al reddito evaso, e quello che dagli Autori viene definito il “premio per il rischio” (PR). Tale termine si riferisce al peso che assume l’incertezza sul risultato finale ed, inserendo la grandezza nell’equazione, si tiene, dunque, conto del fatto che i contribuenti siano coscienti, man mano che aumentano l’entità del reddito evaso, di ottenere un beneficio considerevole solamente nel caso in cui l’accertamento non si verifichi ma che, al contrario, se sottoposti al controllo le conseguenze sarebbero sempre più rilevanti.

Il beneficio per il contribuente evasore risulterà, per ciò, pari a:

$$Ye^*t(1-P(1+s)) - PR(Ye^*)$$

Come si può notare, il vantaggio per l'evasore non sarà più della medesima portata del caso precedentemente trattato ma, alla stregua delle conclusioni tratte da Allingham e Sandmo, sarà ponderato dal fatto che a maggiori quantità di reddito non dichiarato corrisponderà una sempre più ampia volatilità del risultato finale. Per tale ragione è possibile individuare la quantità  $Ye^*$  d'equilibrio per il reddito che il contribuente sceglierà di non dichiarare allo scopo di massimizzare il proprio beneficio ed, infine, a gradi sempre più elevati di avversione al rischio corrisponderà un minor incentivo all'azione evasiva.

### 2.2.2 Conclusioni sul modello A/S ed il contributo della ricerca empirica e scientifica

Da quanto abbiamo potuto osservare nel paragrafo appena concluso, il modello A/S individua le seguenti determinanti fondamentali nella scelta di evadere da parte del contribuente:

- 1) Probabilità dell'accertamento
- 2) Grado di avversione al rischio
- 3) Pressione fiscale
- 4) Entità della sanzione

In particolare, il beneficio che trae il contribuente dall'evasione fiscale si riduce progressivamente al crescere del grado di avversione al rischio, della sanzione amministrativa e della probabilità di accertamento. Per quanto riguarda le ultime due determinanti citate, come espresso da numerosi autori tra cui Santoro (*L' evasione fiscale. Quanto, come e perché*”, 2010) e Monticelli (“Economia sommersa, fisco e amministrazione pubblica. Relazioni teoriche ed empiriche.”, 2005) è possibile individuare una forte relazione di interdipendenza nel ruolo che assumono nella scelta evasiva. Il peso della sanzione nella decisione del contribuente, infatti, sarà

strettamente collegato alla percezione della probabilità che si verifichi un controllo e, solamente nel caso in cui quest'ultima risulti sufficientemente elevata, ad un suo aumento potrà corrispondere un disincentivo all'evasione. La sanzione e la probabilità dell'accertamento sono i fattori in cui l'Amministrazione Centrale può intervenire direttamente risultando, di conseguenza, i più importanti in vista delle politiche di contrasto da adottare. Se da una parte, però, l'aumento della sanzione non comporti grandi sforzi, incrementare la probabilità che si verifichi l'accertamento fiscale presuppone un maggior impiego di risorse e l'inevitabile aumento dei costi per l'Amministrazione Centrale. È, quindi, evidente la difficoltà di bilanciare i due fattori al fine di disincentivare la propensione ad evadere del contribuente. Osservando, infine, la determinante della pressione fiscale, successivamente trattata anche nell'adottare l'approccio interdisciplinare all'analisi, risulta al quanto complesso stabilire la reale natura del legame esistente con il fenomeno. Secondo il modello, infatti, se il valore dell'aliquota  $t$  viene aumentato, si avrà un "effetto reddito" per il contribuente che disincentiverà l'evasione ma, d'altra parte, si assisterà ad un "effetto sostituzione", in riferimento al maggior rendimento atteso generato, responsabile del risultato opposto.

Nell'individuare tali determinanti dell'evasione fiscale, però, il modello A/S fa fondamento sui molteplici e stringenti presupposti di contesto inizialmente osservati. Allo scopo di giungere alle considerazioni finali sulla validità delle affermazioni esposte, formulabili in ragione del contributo empirico e scientifico emerso in sede di ricerca, si sceglie di ripercorre ed analizzare brevemente le suddette ipotesi iniziali. Innanzitutto nel modello A/S il contribuente viene completamente estraniato dal contesto comunitario in cui si trova e le sue scelte vengono analizzate sulla base dell'individualismo caratteristico delle teorie classico-razionaliste. Nella realtà però è impensabile che egli agisca senza tenere in considerazione gli altri membri del

gruppo sociale ed, anche nella scelta evasiva, la componente morale gioca un ruolo fondamentale, ampliando la sfera delle motivazioni oltre alla mera massimizzazione del profitto personale. La storia ha mostrato, poi, il confutarsi delle teorie classiche, stabilendo il passaggio dalla razionalità assoluta a quella limitata dell'individuo. Per tale ragione il contribuente potrebbe non essere perfettamente a conoscenza di tutti i fattori economici che lo porterebbero ad attestarsi sull'osservata quantità  $Y_e^*$  di reddito da evadere al fine di ottenere il massimo beneficio possibile. Infine il modello effettua una fotografia, un'"istantanea", del momento in cui il contribuente prende le proprie decisioni tralasciando, di conseguenza, di valutare il fattore "tempo". Le scelte del contribuente, infatti, potrebbero dipendere anche, e soprattutto, dalle passate dichiarazioni presentate o dalle future implicazioni delle stesse, sia in termini di controllo da parte dell'Amministrazione che dell'effettivo vantaggio raggiunto, delineando una possibile distorsione dei risultati data dalla mancanza di dinamicità ed interconnessione delle annualità impositive.

In ragione di tali considerazioni ed allo scopo di comprendere la reale portata dell'analisi economica dell'evasione fondata sul concetto di utilità, si è scelto di svolgere una ricerca sui possibili riscontri ottenuti dall'approccio empirico e da quello sperimentale. Riguardo all'approccio empirico, si fa riferimento a tutti quei metodi di tipo statistico-econometrico nei quali gli studiosi tentano di giungere a delle conclusioni sul fenomeno evasivo tramite indicatori di tipo macro-economico. Data la natura incerta del fenomeno e le relative difficoltà che abbiamo potuto osservare nell'ambito della raccolta-dati, tali indicatori sono di fonte amministrativa o, comunque, riferibili alle stime condotte in ambito nazionale. Molto spesso però la prontezza e la reperibilità di questa tipologia di dati non riesce a soddisfare le esigenze dell'analisi empirica programmata dai ricercatori che, in ogni caso, comporta dei costi di implementazione estremamente elevati. La ricerca empirica in

ambito evasivo non si rivela, quindi, di ampio raggio ma, nonostante tali limiti procedurali, sono stati condotti studi di un certo rilievo ed il primo che si sceglie di presentare in tale sede è quello svolto dai ricercatori Alm e Yunus nel 2009. Grazie alla raccolta e rielaborazione dei dati del National Research Program, i due economisti hanno potuto svolgere un'analisi in merito alle determinanti dell'evasione dei contribuenti statunitensi sulla base dei redditi dichiarati dal 1979 al 1997. La ricerca ha fatto emergere un valore dell'evasione fiscale pari al 30% nonostante fosse presente un livello relativamente basso sia della probabilità del controllo che della sanzione. Lo studio ha riconfermato i risultati ottenuti dalle ricerche condotte precedentemente negli USA da Slemrod e Yitzhaki (2002) e Andreoni, Erard e Feinstein (1998) riconoscendo così un'ampia sovrastima del livello effettivo di evasione fiscale da parte del modello A/S. All'interno delle analisi empiriche svolte dall'ultimo gruppo di economisti citati e nelle ricerche condotte da Schneider (2005), Crane e Nourzad (1992) e da Clotfelter (1983) compaiono, poi, specifiche valutazioni in merito all'incidenza dei due fattori del modello A/S: probabilità del controllo e pressione fiscale. Se per il primo, per il quale è stata valutata l'elasticità del tasso d'accertamento, si è osservata con chiarezza la relazione, seppur non lineare, tra l'aumento della sua frequenza/qualità ed il calo dell'evasione, lo stesso non si è verificato per il livello di tassazione. Gli studi empirici in merito alla relazione tra evasione fiscale e pressione fiscale, infatti, presentano dati contrastanti dove, in alcuni casi, sono emersi valori non significativi od, addirittura, negativi. La maggior parte degli studi riconosce, in ogni caso, una relazione positiva tra i due fenomeni ma è possibile affermare con certezza empirica che il loro rapporto non è di tipo proporzionale.

Dalla ricerca è emerso, altresì, un contributo all'indagine della valenza del modello A/S da parte dal mondo dell'analisi sperimentale. Sono stati svolti, infatti, alcuni

esperimenti di laboratorio, come quelli condotti dagli economisti Torgler (2003, 2005, 2007) ed Alm (2012), allo scopo di poter osservare, attingendo ai fondamenti dell'analisi comportamentale, le determinanti dell'evasione fiscale in un ambiente controllato. Le sperimentazioni consistevano in un'attività in laboratorio, a più fasi, nella quale ai soggetti partecipanti veniva affidato un determinato reddito e, sulla base di una certa probabilità di controllo, a conclusione di ogni ciclo operativo avrebbero dovuto scegliere quanto dichiarare di tale ammontare al fine dell'adempimento fiscale. In caso di sotto-dichiarazione, rilevata dall'accertamento, era prevista una sanzione proporzionale al gettito evaso e la retribuzione finale del soggetto dipendeva dalla stessa prestazione individuale. Da tali procedimenti sono emersi risultati rilevanti in merito al rapporto tra l'accertamento e la sanzione che evidenziano, come abbiamo potuto osservare nell'analisi empirica, l'importanza della frequenza del primo perché il secondo fattore risulti un deterrente efficace. Anche la previsione di un controllo "mirato" è risultata significativa in tale contesto. Inserendo però nella sperimentazione l'elemento del "beneficio collettivo" come, ad esempio, una ricompensa finale la cui entità dipendesse dal gettito fiscale complessivamente prodotto dagli individui (simulando così il bene/servizio pubblico), è stato possibile osservare un aumento, seppur non lineare, dell'adempimento fiscale. Tale evidenza, sottolineata, oltre che dai citati Alm e Torgler, dalle ricerche empiriche e sperimentali condotte da Kirchler (2007, 2013) e da Frey e Feld (2002, 2007), introduce quell'elemento psicologico definito dagli Autori "Tax morale" che aprirà l'analisi delle determinanti evasive di seguito esposta e condotta, questa volta, adottando un approccio interdisciplinare.

### 2.2.3 L'approccio interdisciplinare all'analisi delle cause dell'evasione fiscale

Come si è potuto osservare nei precedenti paragrafi, l'analisi delle determinanti

evasive svolta sulla base del modello teorico A/S ed incentrata sul concetto di utilità del singolo contribuente, non riesce a rispondere in modo esaustivo in merito alle motivazioni nella scelta di evadere. Per tale ragione, nel seguente elaborato, si sceglie di adottare un ulteriore approccio analitico, ovvero di carattere interdisciplinare, in modo da poter indagare la scelta dell'evasore una volta inserito nel proprio contesto sociale. Passiamo quindi ad osservare, nel dettaglio, quelli che, secondo tale procedimento, appaiono essere i fattori d'influenza più rilevanti.

### *2.2.3.1 La "Tax morale" e la "Tax compliance"*

Si sceglie di aprire l'analisi introducendo i due concetti cardine dell'approccio interdisciplinare allo studio del fenomeno adottato: la "Tax morale" e la "Tax compliance", facendo particolare riferimento alle ricerche condotte da Torgler (2003, 2005, 2006, 2009) Alm (2003, 2008) Slemrod (2002) e Kirchler (2007). La Tax morale e la Tax compliance individuano il rapporto tra Fisco e contribuente e la prima, come espresso da Torgler e Alm, può essere definita come "il giudizio morale che individualmente o collettivamente viene attribuito all'evasione fiscale", mentre la seconda indica il livello di propensione del contribuente ad adempiere spontaneamente agli oneri fiscali. La Tax morale può essere vista come la principale determinante del livello di Compliance raggiunto dal Paese e scopo ultimo dell'Amministrazione Centrale, al fine di contrastare il fenomeno evasivo, è proprio quello di promuovere quest'ultima. Ad un giudizio sempre più negativo, infatti, da parte del singolo individuo o dell'intera Comunità nei confronti dell'evasore corrisponderà una sempre più ampia propensione ad adempiere agli obblighi fiscali. La maggior parte degli approcci moderni all'indagine delle determinanti evasive fanno, oggi, riferimento alla dimensione psicologica rappresentata da tali concetti ed i relativi studi, come ad esempio quelli condotti dagli autori indicati ad inizio

paragrafo, fanno emergere ciò che principalmente li influenza. La Tax morale e, di conseguenza, la Tax compliance, dipendono sia dall'etica, dal senso di colpa o dalla "public shame"(il senso di vergogna oggetto di svariati studi socio-economici) del singolo individuo che dalla percezione collettiva della solidità del "patto sociale" tra la Comunità e la sovrastruttura Stato. Per quanto riguarda il primo aspetto, l'individuo, nella personale scelta di evadere, potrebbe essere mosso da un senso di giustizia, da un'intrinseca propensione al rispetto delle regole stabilite dal gruppo, più ampio rispetto ad altri, scollegato dalla "paura di essere scoperti e puniti" e riconducibile alla pura volontà di apportare il giusto contributo alla Comunità. In letteratura, poi, vengono distinte le motivazioni determinate dal "senso di colpa" da quelle dettate dalla "vergogna". Nel primo caso si fa riferimento al sentimento che nasce nel momento in cui, consapevolmente, viene infranta dall'individuo una regola da egli stesso ritenuta corretta. Nel secondo caso, invece, ci si ricollega all'influenza del giudizio degli altri componenti del gruppo nelle scelte individuali che peserà in senso positivo o negativo, in termini di incentivo ad evadere, a seconda che venga associato l'appellativo di "furbo/intelligente" o di "disonesto/parassita" al soggetto evasore. Facendo, ora, riferimento al suddetto "patto sociale" instaurato tra Stato e Cittadini, il giudizio collettivo sul fenomeno evasivo e la relativa propensione al corretto adempimento nel Paese saranno, altresì, direttamente collegate agli effetti, percepiti e realmente prodotti, ed ai caratteri della contribuzione imposta. Rispetto a tale ambito, giocheranno un ruolo fondamentale il grado di fiducia nelle Istituzioni, in termini sia di efficienza che di livello di corruzione percepita, la qualità del bene/servizio pubblico fornito e l'equità/natura del sistema fiscale.

### *2.2.3.2 La qualità delle Istituzioni, del bene e del servizio pubblico*

Quando si parla del "patto sociale" posto in essere tra lo Stato ed i Cittadini, si fa

riferimento al modo in cui vengono impiegate le risorse comuni, rappresentate dalla contribuzione fiscale, da parte dell'Amministrazione sia in termini di implementazione della stessa sovrastruttura sociale che in riferimento alla produzione ed alla redistribuzione del bene e del servizio pubblico. La scelta di evadere da parte del contribuente sarà, quindi, fortemente influenzata dalla percezione che egli avrà dell'operato delle Istituzioni pubbliche ed il disincentivo all'azione evasiva sarà tanto maggiore quanto trasparenti, incorrotte ed efficienti risulteranno quest'ultime nel rispetto del "Patto". Numerosi studi di ricerca, come quelli condotti da Alm e Torgler (Culture Differences and Tax Morale in the United States and Europe, 2006) fanno emergere, infatti, come il fenomeno evasivo si presenti in misura minore in quei Paesi dove il grado di corruzione risulti più basso, in cui si apprezzi un alto livello della stessa forma democratica ed in cui le risorse vengono impiegate in modo efficace ed efficiente sia nel sostenimento degli stessi apparati istituzionali che nella produzione/fornitura dei beni e servizi pubblici. Entrando nello specifico della "qualità" dell'Istituzione pubblica, emergono analisi interessanti in merito al senso di equità trasmesso dalla tipologia, e frequenza, degli accertamenti posti in essere, al monitoraggio degli ammortizzatori sociali previsti e all'incidenza della corruzione e della "mala-gestione" nell'assegnazione degli appalti pubblici e nella stessa garanzia del sistema concorrenziale delle imprese. La propensione ad evadere sarà minore se i controlli dall'Autorità preposta risulteranno frequenti e previsti in egual modo per le diverse categorie di contribuenti, privati ed imprese. Ed ancora, Alm et al.(2008) e Schneider e Enste (2000) sottolineano l'importanza della corretta distribuzione degli "ammortizzatori sociali" ed il relativo monitoraggio nella percezione dell'efficiente operato dell'Amministrazione Centrale da parte dei contribuenti. In particolare, se viene percepita la frequente assegnazione aprioristica dell'ammortizzatore sociale al lavoratore irregolare ad all'impresa sotto-dichiarante, tale dinamica rappresenterà un incentivo ad evadere.

Torgler, Schneider, Kirchler ed altri numerosi economisti hanno, infine, compiuto ricerche in merito alla corruzione dell'apparato statale nell'assegnazione degli appalti riferiti alla produzione, sviluppo ed alla distribuzione del bene e servizio, per quanto riguarda l'ambito pubblico, e le inefficienze presentate nella garanzia della lotta alla "concorrenza sleale" nella sfera imprenditoriale privata. L'elevata percezione della presenza di entrambi i fattori rappresenta un incentivo nella scelta di evadere del contribuente.

### *2.2.3.3 La complessità del sistema fiscale e l'eccessiva burocrazia*

Un altro fattore che sembra incidere in modo significativo nella scelta di evadere del contribuente è legato alle stesse caratteristiche assunte dal sistema fiscale ed, in generale, all'apparato burocratico a cui è soggetto. Un sistema fiscale che presenti, infatti, un insieme di norme in continua evoluzione, tecnicamente complesse e di dubbia interpretazione conduce ad effetti negativi ed incentivanti del fenomeno. Da un lato il contribuente sarà costretto ad affidarsi costantemente a dei professionisti per rispettare le scadenze fiscali, comportando dei costi molto elevati, non legati all'attività operativa ed a cui potrebbe volersi sottrarre. Dall'altro, l'incertezza normativa molto spesso, con il supporto dell'attività professionale, si traduce in interpretazioni estensive, o restrittive, in contrasto con la volontà del legislatore e che conducono, principalmente, ad attività elusive. In letteratura sono presenti vari studi di ricerca, tra i quali quelli intrapresi dai citati Bernardi e Franzoni (2004) o Palumbo ("Elusione fiscale e abuso del diritto. L'aggiramento degli obblighi impositivi tra legittimo risparmio ed evasione fiscale", 2012), che mostrano, appunto, tale connessione del fenomeno evasivo con i caratteri assunti dal sistema fiscale/burocratico di un Paese. Il sistema fiscale, oltre a rispondere alle esigenze di equità (progressività) in ragione della fiducia nelle Istituzioni precedentemente

osservata, deve riuscire ad essere più snello, vicino alle esigenze fisiologiche delle imprese/privati e coprire tempestivamente gli eventuali “buchi normativi” così da non lasciare spazio all’azione elusiva. Anche la stessa esigenza di regolamentazione del mercato, nata dall’interesse primario del mondo delle imprese di operare in un sistema concorrenziale che scoraggi la formazione di monopoli ed oligopoli, deve fare i conti con l’eccesso di burocrazia che potrebbe generare. Oltre ad i costi strettamente legati all’adempimento fiscale, come espresso da numerosi autori, ogni onere legato alla registrazione dell’attività nel mercato regolare rappresenta un peso, non operativo, che l’Amministrazione Centrale è chiamata a ridurre al fine di disincentivare l’azione evasiva.

#### *2.2.3.4 La strutturazione del sistema-impresa*

Anche le caratteristiche assunte dal mercato, nel Paese di riferimento, appaiono come un elemento d’influenza nel fenomeno evasivo. In tal caso, si fa riferimento agli studi di ricerca che tentano di stabilire una connessione tra l’incremento dell’evasione fiscale e la tipologia di imprese che agiscono nel territorio. Alcuni ricercatori, tra i quali Schneider e Monticelli, attribuiscono ad un ambiente economico scarsamente sviluppato e contraddistinto da imprese di piccole dimensioni la responsabilità di incentivare il fenomeno evasivo. Alla base di tale considerazione vi è il fatto che, all’interno delle piccole e medie imprese, legate in particolar modo al settore primario e secondario (caratterizzati dal massiccio impiego di lavoro diretto) nell’opinione dei suddetti sostenitori, si verificano le condizioni più favorevoli all’adozione del lavoro irregolare ed alle sotto-dichiarazioni di reddito messo in atto attraverso le forme di “brutale nascondimento della ricchezza” citate nel capitolo iniziale. Tali condizioni favorevoli, secondo gli autori, sono strettamente collegate alle difficoltà incontrate dall’Autorità preposta

nel controllo della costellazione delle piccole realtà, in alcuni casi completamente sommerse e di difficile individuazione, che conducono ad un rapporto costi-benefici dell'accertamento economicamente svantaggioso. La seguente analisi, però, appare in contrasto con i moderni studi di ricerca, come quelli condotti da Akhtar e John ("Multinationals' tax evasion: A financial and governance perspective", 2019) e da Omar e Zolkafli ("Profit shifting and earnings management through tax haven subsidiaries: An exploratory analysis of multinational companies", 2015) in merito all'evasione fiscale prodotta dai grandi gruppi e dalle imprese multinazionali rispetto a quella delle piccole o medie imprese. Da tali studi, infatti, emerge che l'evasione generata dalle imprese di grandi dimensioni è notevolmente più ampia rispetto a quella delle piccole realtà, nonostante siano previsti controlli più puntuali e che non consentano, ad esempio, l'uso altrettanto agevole del lavoro irregolare. Il focus è ancora sulle difficoltà del controllo ma, a differenza della tesi iniziale, in questo caso si prende in considerazione la "qualità" dell'accertamento. Le dinamiche evasive dei grandi gruppi o delle imprese multinazionali sono legate non tanto a metodologie di evasione sul "fatto" elementari, come quelle analizzate, ad esempio, dai tre autori inizialmente citati, ma bensì fondate sull'evasione sul "diritto" e le corrispondenti azioni elusive. Le difficoltà di accertamento sono, quindi, legate all'individuazione di tali pratiche che, secondo gli studi di ricerca e gli stessi risultati osservati in sede di analisi dati in campo europeo, conducono ad un aumento maggiore dell'evasione. Oltre all'aspetto dimensionale, in letteratura sono presenti anche interessanti considerazioni in merito al tipo di attività svolta dalle imprese e le opportunità maggiori di evasione appaiono legate al mondo delle nuove tecnologie e della comunicazione.

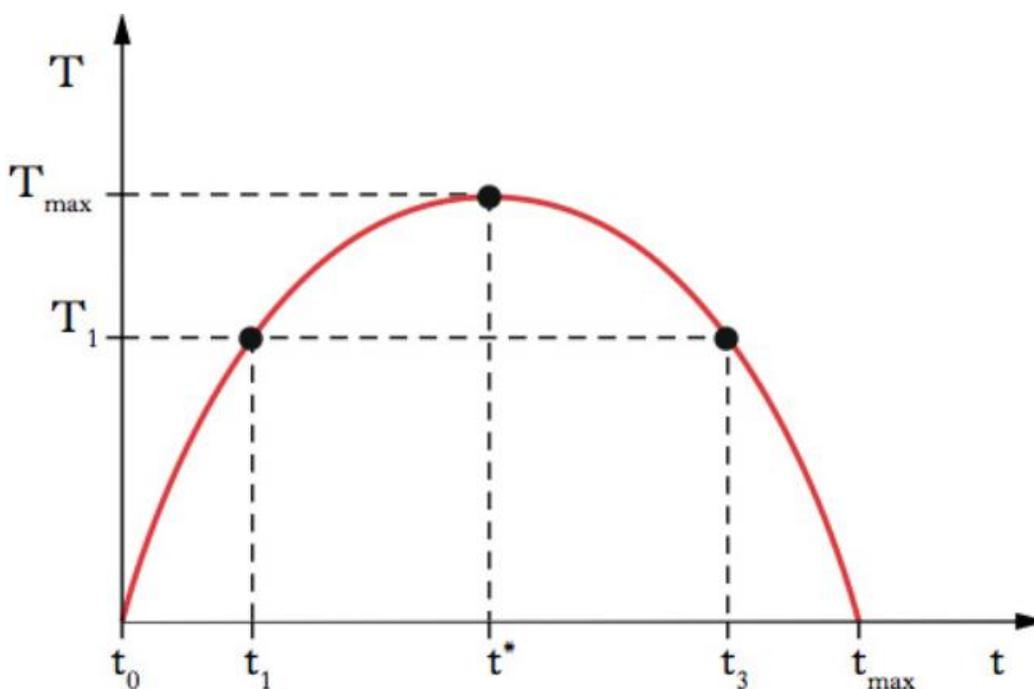
### *2.2.3.5 La pressione fiscale*

A conclusione dell'analisi delle determinanti dell'evasione fiscale, si prende nuovamente in considerazione il fattore della pressione fiscale, precedentemente osservato durante lo studio teorico ed empirico del fenomeno. Da quanto si è potuto vedere dalla ricerca e come sostenuto da numerosi autori, anche se risulta complicato definire la natura del rapporto che lega le due grandezze, il livello di pressione fiscale incide indubbiamente nella scelta evasiva ed al fine di approfondirne le dinamiche, si sceglie di fare particolare riferimento alle analisi di Schneider (2000, 2013) e Santoro (2010). Gli Autori sostengono che l'aumento della pressione fiscale conduca ad un incremento dell'evasione generato tanto da sotto-dichiarazioni del reddito d'impresa quanto da lavoro irregolare. Partiamo quindi con l'osservare gli effetti prodotti nel mercato del lavoro da un aumento della tassazione attraverso il richiamo allo "effetto reddito" ed allo "effetto sostituzione" osservati nell'analisi del modello A/S. Dal lato del lavoratore diretto, ad un aumento della pressione fiscale corrisponderà una disponibilità maggiore in termini di ore lavorative in modo da compensare la diminuzione del reddito subita. Tale "effetto reddito", se si traduce in un aumento di lavoro "regolare", risulterà positivo in termini di evasione ma, come osservato, si verificherà contemporaneamente un "effetto sostituzione" collegato alla riduzione del costo del "tempo libero" e l'aumento del rendimento atteso dall'azione evasiva. Dal lato dell'imprenditore, invece, un'aumento complessivo degli oneri contrattuali per dipendenti e collaboratori rappresenterà un incentivo ad intraprendere accordi che rendano sommerse tali attività, generando maggior evasione fiscale ed influenzando negativamente anche lo "effetto reddito" del lavoratore.

Dal punto di vista macro-economico degli effetti nel mercato regolare, l'aumento della pressione fiscale andrà anche ad incidere nelle scelte del consumatore in merito ai prodotti e servizi da acquistare e dell'imprenditore nelle modalità di produzione e

distribuzione. Sulla base, infatti, dell'aumento dell'aliquota di un determinato bene/servizio rispetto ad un altro, secondo logiche di "prezzo" il consumatore potrebbe modificare le proprie scelte d'acquisto e l'imprenditore quelle legate al proprio business. In tal caso l'aumento del fenomeno evasivo è collegato all'eventualità che gli individui intraprendano attività sommerse piuttosto di dover variare le proprie decisioni. Se infine si osserva la stessa composizione dell'indicatore della pressione fiscale, questo è formato dal rapporto tra le complessive entrate tributarie ed il PIL che comprende, come osservato nel primo capitolo, anche le attività appartenenti al sommerso economico. In letteratura si fa riferimento al termine "apparente" per descrivere tale indicatore della pressione fiscale dato che l'effettivo peso tributario sopportato dai contribuenti onesti è di entità ancora più ampia.

Sulla base di tali considerazioni è, senza dubbio, possibile affermare che l'aumento della pressione fiscale conduce ad un incremento dell'evasione fiscale ma non si è ancora osservato quale sia l'effettivo risultato in termini di gettito finale per le casse dello Stato. Al fine di comprendere tali effetti Schneider e Santoro fanno riferimento al lavoro di ricerca intrapreso dell'economista Laffer (1980) in cui viene teorizzato, per l'appunto, il rapporto tra la pressione fiscale e le entrate erariali.



Fonte: [www.treccani.it](http://www.treccani.it)

Il grafico sopra-riportato sintetizza la teoria di Laffer ponendo sull'asse delle ascisse la tassazione complessiva e su quello delle ordinate il gettito fiscale complessivo. Come si può notare, l'aumento della tassazione porterà ad un incremento del gettito per le casse erariali fino al punto di ottimo individuato in "t\*" per poi calare in ragione della riduzione dell'attività economica regolare e dell'aumento del sommerso. L'applicazione pratica della teoria per la quale la riduzione della pressione fiscale conduca ad un incremento del gettito complessivo non ha avuto, però, riscontri positivi, come sottolineato da Santoro nella valutazione del "caso Reagan". Ridurre la pressione fiscale comporta, infatti, l'aumento dell'utilizzo del capitale di debito nel caso in cui non si vogliano ridurre i capitoli di spesa inerenti alla produzione/fornitura dei beni e servizi pubblici. Nell'eventualità dell'ultimo caso si inasprirebbe il mancato gettito dell'evasione generata dalla sfiducia dei contribuenti in riferimento al rispetto del sopracitato "Patto sociale". Un aumento del debito, invece, corrisponde, altresì, ad inevitabili "tagli" od un rinnovato

aumento dell'imposizione complessiva nel lungo termine. La stessa individuazione della tassazione ottimale  $t^*$  risulta difficoltosa e non ricollegabile ad evidenze empiriche. In ultima analisi, politiche fiscali atte a ridurre la pressione fiscale al fine di incentivare l'attività economica regolare, non hanno sino ad oggi presentato efficaci risultati per le casse erariali nel breve periodo considerando, soprattutto, la necessità di operare una preventiva riduzione del fenomeno evasivo complessivo. La stessa evasione fiscale, erodendo le risorse dello stato, è responsabile del livello di pressione fiscale determinando un circolo vizioso in cui causa ed effetto si confondono.

## **2.3 Le conseguenze dell'evasione fiscale**

Una volta osservate le principali determinanti ed a conclusione dell'analisi complessiva del fenomeno offerta dai primi due capitoli del seguente progetto di tesi si sceglie, infine, di mostrare quali siano le conseguenze dell'evasione fiscale di maggior rilievo emerse in sede di ricerca.

### **2.3.1 Gli effetti sulla finanza pubblica**

La prima evidente conseguenza dell'evasione fiscale è la riduzione delle entrate per la casse dello Stato. Come si è potuto osservare durante l'analisi della pressione fiscale, l'Amministrazione è chiamata a rispondere alla riduzione di risorse attraverso modalità che alimentano lo stesso fenomeno evasivo, innescando un circolo vizioso che appare, quasi, inarrestabile. Il mancato gettito porta, infatti, a dover ridurre l'ammontare investibile nella produzione e nella fornitura dei beni e dei servizi pubblici. Le uniche strade alternativamente percorribili sono rappresentate dall'aumento dell'imposizione fiscale o dall'incremento del debito

pubblico. Solamente per l'ultima opzione non si è approfondito nel dettaglio il conseguente incentivo al fenomeno evasivo ed il connesso alimentare del suddetto circolo vizioso, deleterio per il finanziamento pubblico. Accedere ad ulteriore capitale di debito, per le casse erariali, significa dover ripagare tale ammontare, gravato di interessi, rispetto specifiche scadenze. L'attesa di eventuali frutti dagli investimenti in attività profittevoli, e non a fondo perduto, da parte dello Stato risulta decisiva nell'intraprendere tale opzione dato che il meccanismo di erosione della finanza, in tale periodo, non rimane inalterato. Il rischio elevato di adottare politiche inefficaci in merito al rispetto di tali scadenze comporta, quindi, l'osservata necessità di diminuire, ancora una volta, la spesa pubblica o di aumentare la tassazione, incentivando nuovamente il fenomeno evasivo ed aggravando, altresì, in modo diretto il deficit delle casse erariali (more ed aumento degli interessi per mancata scadenza). Il calo delle risorse dello Stato ha, poi, un risvolto dal punto di vista occupazionale, sia per il settore pubblico che per quello privato delle imprese. Se per il primo le entrate mancanti andranno ad incidere direttamente nella capacità retributiva dell'Amministrazione Centrale, nel secondo caso i possibili "tagli al personale" potrebbero essere connessi all'assenza dei finanziamenti o degli ammortizzatori previsti, aumentando il livello di disoccupazione ed incentivando ulteriormente l'evasione fiscale. Si configura, infine, una notevole dispersione delle stesse risorse presenti in ragione dei costi legati al controllo, dei procedimenti sanzionatori e della giustizia tributaria. Come espresso da innumerevoli Autori presenti in letteratura, tra i quali Monticelli (2005) e Schneider e Enste (2002) l'evasione fiscale ha, perciò, un forte impatto sulla finanza pubblica che compromette l'adozione efficiente ed efficace delle politiche economiche, la coesione/convivenza sociale ed il rapporto Stato-cittadino.

### 2.3.2 La concorrenza sleale

Il fenomeno evasivo ha, poi, un forte impatto nel meccanismo concorrenziale che sostiene il moderno mercato liberale in cui operano le imprese. Da un lato, infatti, l'erosione, appena osservata, della finanza pubblica limita la capacità dell'Amministrazione di garantire, prendendo ad esempio il caso italiano, il rispetto dell'Art. 2598 C.C. inerente agli "atti di concorrenza sleale", dall'altro le imprese operanti nel sommerso e responsabili del fenomeno evasivo otterranno più di un vantaggio competitivo. Per quanto riguarda il primo aspetto, il mancato gettito impedirà, quindi, allo Stato di proteggere in modo adeguato l'uso esclusivo dei segni distintivi e la proprietà industriale/intellettuale delle imprese operanti nel mercato. In mancanza di risorse risulterà decisamente complicato per l'Amministrazione, infatti, impedire il compimento degli atti "confusori e mandaci" individuati dal legislatore. Nello specifico si fa riferimento alla carenza di mezzi idonei al monitoraggio ed alla pronta risposta alla denuncia dell'imitazione servile, della denigrazione ed appropriazione dei pregi dei concorrenti ed, in generale, di tutti quegli atti illeciti che alterano le condizioni di mercato. Dal lato, invece, delle stesse imprese operanti nel sommerso e che generano l'evasione fiscale, queste saranno qualificate da un vantaggio competitivo non ricollegabile all'utilizzo maggiormente efficiente delle risorse a disposizione. Rispetto ai concorrenti regolari, infatti, quest'ultime non dovranno sostenere i medesimi costi né fare capo agli stessi vincoli normativi, in riferimento, in particolare, della componente "lavoro", così da poter raggiungere una combinazione qualità/prezzo più allettante per il cliente. L'evasione fiscale diventa, quindi, un fattore competitivo e tale dinamica ha conseguenze decisamente negative sia in termini di crescita dell'economia regolare che di allocazione efficiente/efficace delle risorse.

### 2.3.3 La distorsione degli indicatori macroeconomici

L'operatore pubblico, i ricercatori e gli studiosi del fenomeno evasivo si avvalgono di indicatori macroeconomici nelle proprie valutazioni ed un ulteriore effetto negativo è rappresentato dall'influenza delle attività direttamente responsabili dell'evasione fiscale nella lettura, composizione ed affidabilità di tali grandezze. La presenza del sommerso economico e della conseguente evasione fiscale modifica, infatti, l'entità degli indici, come osservato per il PIL nel primo capitolo dell'elaborato, da prendere necessariamente a riferimento in vista, soprattutto, delle politiche istituzionali da attuare. Oltre agli stessi studi di ricerca sul fenomeno evasivo, ogni processo decisionale potrebbe essere negativamente condizionato da indicatori macroeconomici che non rispecchiano l'effettiva natura della realtà economica di riferimento e cogliere le eventuali distorsioni risulta cruciale nel momento in cui tale procedimento debba condurre a delle soluzioni operative per la collettività. Di seguito, quindi, vengono riportati i principali indicatori, emersi in sede di ricerca, influenzati dal fenomeno:

- 1) **PIL:** Come abbiamo potuto osservare nel capitolo iniziale, al fine della valutazione e del possibile confronto internazionale delle economie dei Paesi, all'interno dell'indicatore del Prodotto Interno Lordo vengono inserite anche le attività sommerse. La quantificazione del sommerso, però, non è né agevole né, tantomeno, puntuale dato il complesso processo estimatorio analizzato e l'affidabilità del macro-indicatore dipenderà, perciò, direttamente dall'accuratezza con la quale quest'ultimo viene intrapreso.
- 2) **Tasso di crescita dell'economia reale:** Anche il tasso di crescita dell'economia reale potrebbe essere falsato in ragione della differente velocità con la quale si sviluppano le attività responsabili del fenomeno evasivo rispetto a quelle del mercato regolare. L'economia ufficiale, infatti, subisce

dei rallentamenti a causa del sommerso che, altresì, cresce più velocemente e ciò è riconducibile, principalmente, alle dinamiche di concorrenza sleale, precedentemente osservate, generate dal fenomeno evasivo.

- 3) **Tasso di disoccupazione:** Il tasso di disoccupazione, invece, subisce delle distorsioni in merito al compimento dell'azione evasiva tramite il lavoro irregolare. Quest'ultimo, infatti, farà salire l'indicatore in modo errato dato che i lavoratori impegnati in tale pratica risulteranno, ufficialmente, ancora sprovvisti di un impiego. Secondo alcuni autori, tra i quali Schneider e Enste, molto spesso, poi, i lavoratori irregolari presentano un livello delle competenze e di istruzione inadatto allo svolgimento del medesimo impiego nel mercato ufficiale. Nel caso di un accertamento da parte dell'autorità preposta, si potrebbero verificare, per ciò, condizioni di difficile ricollocamento di tale forza lavoro che andrebbero ad accrescere, questa volta, l'indicatore rispetto al numero reale di disoccupati.
- 4) **Tasso di inflazione:** Si sottolinea, infine, l'influenza dell'evasione fiscale nella composizione del tasso d'inflazione. I prodotti ed i servizi protagonisti degli interscambi all'interno del fenomeno evasivo ed erogati/acquisiti da attività sommerse, infatti, presenteranno un prezzo finale inferiore e che crescerà più lentamente rispetto a quello dell'economia regolare. Tale evidenza conduce ad un aumento dell'indicatore che non sarà più in grado di mostrare, di conseguenza, il livello reale d'inflazione dell'area economica di riferimento.

#### 2.3.4 Evasori “free rider”

Un'altra conseguenza dell'evasione fiscale è rappresentata dal fenomeno del “Free riding” legato, principalmente, agli studi di ricerca condotti dall'economista

statunitense James M. Buchanan (“The Constitution of Economic Policy, Nobel Prize lecture, 1986; “Public Choice: The Origins and Development of a Research Program”, 2003) nello sviluppo della “teoria delle scelte collettive” e ripreso dai principali autori presenti in letteratura tra i quali Schneider (“The Shadow Economy: An International Survey”, 2013) a cui, in particolare, si farà riferimento. Tale fenomeno si identifica nell’assegnazione del ruolo di “free rider” alla figura dell’evasore e sintetizza il carattere parassitario che assume il comportamento evasivo all’interno della Comunità, completando l’analisi dell’erosione della finanza pubblica osservata nel paragrafo iniziale. Attraverso il termine “free rider” si vuole, invero, esprimere il fatto che il soggetto evasore usufruisce dei beni e dei servizi pubblici senza, però, contribuire alla loro formazione. Oltre al mancato gettito determinato dall’evasione fiscale, l’Amministrazione si troverà, quindi, ad affrontare un’ulteriore problematica collegata all’estensione della platea di cittadini a cui tali beni/servizi pubblici vengono effettivamente erogati in rapporto a quanto previsto in sede di bilancio. Si pensi, ad esempio, alle enormi difficoltà che tale dinamica comporta solamente in termini di materie a riserva di legge quali sanità, sicurezza, istruzione e trasporti, ovvero, la spina dorsale di ogni Paese dell’età contemporanea. L’evasore non si limita, infatti, a sottrarsi al finanziamento collettivo della sovrastruttura ma è anche protagonista dell’utilizzo parassitario della stessa causando, in aggiunta al duplice effetto negativo per l’operatore pubblico, una profonda disparità sociale nella quale solamente i cittadini onesti si faranno carico degli oneri e delle inefficienze.

### 2.3.5 La coesione sociale nell’organizzazione statale

In ultima analisi, si sceglie di sottolineare quanto l’evasione fiscale incida in tutti quegli ambiti dell’organizzazione collettiva nei quali la solidarietà, l’uguaglianza e

la legalità svolgono un ruolo cardine. Il riferimento è alla fonte primaria dell'ordinamento per il sistema tributario a cui il soggetto evasore si sottrae, compromettendone solidità ed efficacia. Prendendo ad esempio il caso italiano, il legislatore rimanda ai principi della Costituzione espressi dagli articoli:

- Art. 2 riferito alla **solidarietà economica**;
- Art. 3 dell'**uguaglianza dei cittadini** di fronte alla legge;
- Art. 23 della **riserva di legge** (principio di legalità);
- Art. 53 per il quale ogni cittadino è tenuto a concorrere alle spese pubbliche in ragione della propria **capacità contributiva** e stabilisce che il sistema tributario debba essere informato a **criteri di progressività**.

In particolare, sulla base dell'articolo 53 della costituzione, che individua i fondamenti del sistema tributario italiano, l'evasione fiscale intacca il principio dell'universalità dell'imposizione fiscale, della capacità contributiva e della progressività andando a sgretolare le fondamenta che reggono il sistema garante della coesione sociale del Paese.

## CAPITOLO 3

### APPROFONDIMENTO:

### LO STRUMENTO DEL CONDONO NEL SISTEMA FISCALE ITALIANO

### *Introduzione all'approfondimento*

Una volta terminato il percorso attraverso i caratteri generali del fenomeno evasivo, si è scelto di concludere il progetto di tesi con uno sguardo ad un aspetto specifico del sistema tributario italiano: le **sanatorie fiscali**.

In seguito all'indagine sull'evasione fiscale compiuta e nell'intento di approfondire un elemento circoscritto, vicino al contesto personale dell'autore, è risultata di particolare interesse la dinamica dell'impiego sistematico, da parte del "Bel Paese", del condono fiscale. Tale pratica, infatti, consiste nell'annullamento, completo o parziale, della sanzione prevista per l'evasore qualora venga segnalata spontaneamente all'Amministrazione la posizione irregolare in vista di un possibile accertamento fiscale. L'esonero totale dalla sanzione ed, in alcuni casi, la rinegoziazione dell'iniziale tributo previsto per l'evasore, collocano quest'ultimo, paradossalmente, nella medesima posizione od, altresì, ad una miglior condizione contributiva rispetto a quella del cittadino onesto che, al contrario, aveva assolto completamente ai propri doveri tributari nel pieno rispetto delle tempistiche. L'utilizzo dello strumento del condono appare, quindi, decisamente in contrasto con le determinanti del fenomeno fatte emergere dall'elaborato sia in termini di Tax morale-Tax compliance, ed osservate cause annesse, che del fattore puramente economico dato dalla combinazione tra la sanzione e la probabilità dell'accertamento. Considerando, poi, che nel Paese l'accesso all'istituto delle sanatorie fiscali è passato repentinamente dall'essere motivato da condizioni eccezionali ed irripetibili, legate al passaggio a diversi sistemi tributari, a vera e propria misura di contrasto all'evasione, il recupero rapido del gettito fiscale, garantito dal condono, suona quasi come un dichiarato fallimento dell'Amministrazione nell'analizzata quantificazione del fenomeno e nell'adozione delle politiche di prevenzione. Per tali ragioni e per la dimensione, precedentemente

mostrata, assunta ancora dal fenomeno evasivo in Italia, si è scelto di indagare quali fossero le caratteristiche del condono fiscale che, secondo gli elementi fatti emergere dal progetto di tesi, rappresenta, quindi, un forte incentivo all'evasione.

### **3.1 La storia del condono fiscale in Italia**

Oltre agli esempi già presenti all'epoca dell'impero romano (la più importante della storia del continente è l'operazione attuata dall'imperatore Adriano nel 118 d.c. con la quale vennero eliminati tutti i debiti fiscali dei precedenti 16 anni), la prima forma di condono fiscale in Italia viene individuata, secondo le fonti più autorevoli presenti in letteratura, con la legge n.393 varata nell'era Pre-Repubblicana il 28 luglio del 1901. Nell'ultimo secolo, dal lontano '900 sino a giungere al decennio scorso della storia recente del Paese in cui è stata approvata l'ultima forma dello "Scudo fiscale" ("scudo fiscale-ter" DL n.102 del 2009), le sanatorie fiscali si sono susseguite con un ritmo record nel continente europeo (ogni 21 mesi in media, come riportato nella rassegna statistica condotta da B. Weisz pubblicata il 25 febbraio 2013), raggiungendo il numero 58 secondo quanto espresso dalla Corte dei Conti nella Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'anno d'imposta 2010. In tale periodo storico, il primo evento che ha inciso in modo significativo nella fisionomia e nei caratteri assunti dall'accesso all'istituto del condono è il raggiungimento della forma repubblicana e la stesura della carta costituyente del 22 dicembre 1947. Con la Costituzione, infatti, il principio della capacità contributiva assume i connotati dell'obbligo, al pari della solidarietà nei confronti della Comunità che, assieme al principio di uguaglianza e di legalità, rappresentano le basi della neonata democrazia parlamentare. Da questo momento, l'accesso all'istituto del condono da parte dello Stato rappresenterà una continua e paradossale rinuncia alle pretese fiscali, in violazione degli articoli 2, 3, 23 e 53 della Costituzione e delle antecedenti leggi

tributarie del codice, attuata in forza della stessa legge. Un altro spartiacque storico fondamentale è rappresentato dagli anni '70 ed, in particolare, dal condono fiscale introdotto dal quarto governo Rumor con la riforma del 1973. Dall'approvazione della Costituzione sino all'introduzione di tale riforma, infatti, le varie sanatorie fiscali avevano interessato specifiche categorie di contribuenti ed attenzionavano, principalmente, le sanzioni. Nel 1973, con l'allora Ministro delle Finanze Emilio Colombo, venne, invece, proposto, per la prima volta, quello che verrà definito un "condono tombale", strumento che avrebbe consentito alla complessità generale dei contribuenti di risolvere la propria posizione con il Fisco. La misura, come vedremo, non riguardava solamente l'apparato sanzionatorio e la consueta "riduzione della pena" ma interagiva direttamente con i prefissati criteri di determinazione del tributo. Grazie alla seguente forma "impura" di condono, di seguito approfondita, i contribuenti potevano sostanzialmente ottenere una riduzione, in media pari al 40%, rispetto alla differenza tra quanto accertato dell'autorità preposta e l'ammontare dichiarato dal contribuente a livello di imponibile. La promessa governativa fu talmente allettante che l'adesione raggiunse il numero straordinario di due milioni e 700 mila contribuenti, tra privati ed imprese, portando nelle casse dello Stato la cifra di 3 miliardi di lire a fronte dei 20 miliardi del gettito totale dell'epoca (come riportato da numerosi autori e sintetizzato dalla penna di Paolo Conti nella ricostruzione storica compiuta per il "Corriere della Sera" nell'agosto 2011). La decisione, da parte del governo Rumor, fu presa allo scopo di garantire, tecnicamente, il passaggio dal precedente sistema tributario a quello nuovo, compiuto dal Paese tra il 1970 ed il 1971. Con il nuovo sistema tributario dell'inizio degli anni '70 vengono, infatti, introdotte le moderne imposte dirette dell'Irpef e dell'Irpeg (dal 2004 sostituita dall'Ires), l'Imposta sul Valore Aggiunto, il sostituto d'imposta ecc.. e la riforma prevedeva, altresì, rinnovate forme d'accertamento. Data la portata considerevole del cambiamento, si è, per ciò, ritenuto indispensabile

l'impiego di uno strumento che assicurasse, in tempi rapidi/automatici, le risoluzione delle situazioni "sospese" tra contribuenti ed Amministrazione in modo da consentire a quest'ultima di allinearsi alle nuove disposizioni e rendersi prontamente operativa. Allo stesso tempo, poi, vi era la necessità del recupero immediato di gettito fiscale a copertura dei costi generati dalle tempistiche collegate alla modifica dell'apparato. Per tale ragione era stato adottato il condono fiscale, quale strumento eccezionale ed esclusivamente legato alla transizione in atto, circostanza che appare, per larga parte della giurisprudenza e degli Autori presenti in letteratura, la sola a non essere in contrasto con i suddetti principi costituzionali. Come riportato da numerosi autori, tra i quali Falsitta, Preziosi, De Mita e Beghin ai quali si fa particolare riferimento per l'analisi, dall'orami lontana riforma degli anni '70 alla più recente "pace fiscale" prevista dal DL n.119 del 2018 ed in odierna evoluzione, è possibile segnalare un vero e proprio abuso del condono fiscale da parte del Paese. In tale lasso di tempo, infatti, ogni governo che si è succeduto, sino all'odierno esecutivo, si è avvalso della "definizione agevolata" nell'accezione moderna del condono nel rapporto con il contribuente, inserendo di fatto tale strumento nella legiferazione ordinaria e snaturandolo dalla tradizionale "eccezionalità" che lo contraddistingueva. Grazie al recente lavoro di stima compiuto dalla C.G.I.A.(Associazione Artigiani e Piccole imprese) di Mestre in merito al gettito prodotto dai condoni fiscali in relazione all'incalzante evasione ancora presente, vengono riportate, nella tabella che segue, le sanatorie fiscali complessive messe in atto in Italia dal 1973 del governo Rumor al 2017 con la chiusura del triennio della

“voluntary disclosure”.

Anni	Serie storica dei principali condoni	Gettito riferito all'anno (in milioni di euro)	Coefficienti rivalutazione (Istat)	Gettito (in milioni di euro)
1973	Fiscale Valutario	1.549	14,50	22.465
1976	Fiscale Valutario	1.032	8,89	9.179
1982	Fiscale (Legge 516/1982) Condono Edilizio	1.258	3,46	4.351
1983	Fiscale (Legge 516/1982) Condono Edilizio	3.309	30,10	9.953
1984	Fiscale (Legge 516/1982) Condono Edilizio	914	2,72	2.486
1985	Fiscale (Legge 516/1982) Condono Edilizio	81	2,51	203
1986	Fiscale (Legge 516/1982) Condono Edilizio	200	2,36	472
1987	Fiscale (Legge 516/1982) Condono Edilizio	90	2,26	203
1988	Fiscale (Legge 516/1982) Condono Edilizio	369	2,15	793
1989	Sanatoria irregolarità formali (Legge 154/1989)	904	2,02	1.823
1990	Sanatoria irregolarità formali (Legge 154/1989)	227	1,90	432
1991	Condono tombale (Legge 413/1991)	530	1,79	947
1992	Condono tombale (Legge 413/1991)	5.901	1,70	10.002

1992	Condono tombale (Legge 413/1991)	5.901	1,70	10.002
1993	Concordato (1995) e Sanatoria scritture contabili	3.542	1,63	5.759
1994	Concordato (1995) e Sanatoria scritture contabili	395	1,57	618
1995	Concordato (1995) e Sanatoria scritture contabili	4.699	1,49	6.978
1996	Concordato (1995) e Sanatoria scritture contabili	2.178	1,43	3.112
1997	Concordato (1995) e Sanatoria scritture contabili	545	1,41	766
1998	Concordato (1995) e Sanatoria scritture contabili	651	1,38	898
1999	Concordato (1995) e Sanatoria scritture contabili	212	1,36	288
2000	Concordato (1995) e Sanatoria scritture contabili	82	1,33	109
2001	Scudo fiscale	74	1,29	95
2002	Scudo fiscale	2.276	1,26	2.868
2003	Sanatoria fiscalae (Legge 289/2002) concordato, chiusura liti, definizione ritardati o omessi versamenti, regolarizzazioni scritture contabili e del magazzino	17.579	1,23	21.605
2004	Sanatoria fiscalae (Legge 289/2002) concordato, chiusura liti, definizione ritardati o omessi versamenti, regolarizzazioni scritture contabili e del magazzino	8.227	1,21	9.922
2005	Sanatoria fiscalae (Legge 289/2002) concordato, chiusura liti, definizione ritardati o omessi versamenti, regolarizzazioni scritture contabili e del magazzino	1.807	1,19	2.141
2006	Sanatoria fiscalae (Legge 289/2002) concordato, chiusura liti, definizione ritardati o omessi versamenti, regolarizzazioni scritture contabili e del magazzino	177	1,16	206
2007	Sanatoria fiscalae (Legge 289/2002) concordato, chiusura liti, definizione ritardati o omessi versamenti, regolarizzazioni scritture contabili e del magazzino	149	1,14	170
2008	Sanatoria fiscalae (Legge 289/2002) concordato, chiusura liti, definizione ritardati o omessi versamenti, regolarizzazioni scritture contabili e del magazzino	98	1,11	108
2009	Scudo fiscale	5.219	1,10	5.736
2010	Scudo fiscale	916	1,08	994
2011	Scudo fiscale	95	1,05	100
2012	Scudo fiscale	154	1,02	157
2013	Scudo fiscale	84	1,01	85
2014	Scudo fiscale	102	1,01	103
2015	Emersione capitali all'estero (voluntary disclosure)	297	1,01	300
2016	Emersione capitali all'estero (voluntary disclosure)	4.228	1,01	4.275
2017	Emersione capitali all'estero (voluntary disclosure)	1.152	1,00	1.152
-	TOTALE	71.302	-	131.852

Fonte: Elaborazione dati CGIA Mestre

### **3.2 Dal condono tradizionale al condono “premiale”: “puri” ed “impuri”**

La prima definizione del condono fiscale fornita dal seguente elaborato richiama la forma assunta dalla tipologia tradizionale della pratica, espressione della “clemenza” della Stato, che viene distinta dalla forma “premiale” nella classificazione più adottata in letteratura e richiamata, ad esempio, da Beghin M.(“Diritto tributario”, 2013; pubblicazioni varie banca dati “IPSOA Big Suite”), Falsitta G.(“I condoni fiscali tra rottura di regole costituzionali e violazioni comunitarie”, 2003; “La giustizia tributaria nel pensiero di Gaspare Falsitta”, “Il redditometro arma vincente anti-evasione”, banca dati “Il Fisco” ), De Mita E.(“Il condono fiscale tra genesi politica e limiti costituzionali”, 2003) e Preziosi C.(“Il condono fiscale. Natura giuridica, funzione, effetti”, 1987) a cui, in particolare, si farà riferimento per l’analisi. Il condono tradizionale, infatti, fa riferimento allo strumento con il quale lo Stato rinuncia alla sanzione amministrativa, con effetto retroattivo, posta nei confronti dell’evasore seguendo una logica “clemenziale” e nel quale l’eccezionalità e la temporaneità rappresentano elementi imprescindibili. L’evolversi della materia delle sanatorie fiscali ha portato, però, a situazioni decisamente diverse nella storia recente del nostro Paese. Negli ultimi quarant’anni, invero, i condoni fiscali non hanno interessato solamente l’apparato sanzionatorio del regime tributario ma, come accennato in precedenza, sono intervenuti direttamente nella complessa fase di implementazione e nel processo decisionale riguardante i presupposti e l’entità dei tributi. In molti casi, infatti, la risoluzione del rapporto fallace tra Stato ed evasore è avvenuta attraverso un’arbitraria determinazione dell’ammontare da corrispondere all’Amministrazione ad estinzione del debito tributario. Il legislatore, quasi palesando una “coda di paglia”, per intraprendere tale percorso normativo non spende in modo diretto il termine “condono fiscale” ma si avvale delle più fantasiose

espressioni lessicali come la “rottamazione” o la “definizione della lite” approdando, in ogni caso, ad una tipologia di contribuzione scollegata dalla capacità reddituale del cittadino. Mano a mano che ci si discosta dalla forma tradizionale, mossa da principi “clemenziali”, diviene sempre più evidente lo scopo di incrementare velocemente le disponibilità erariali a dispetto degli onnipresenti tentativi di depistaggio messi in atto da coloro che scelgono di adottare la sanatoria. Puntualmente, infatti, esponenti del governo “portabandiera” del nuovo condono fiscale si sono prontamente mossi nel sottolineare quanto la pressione fiscale, la complessità della burocrazia e la portata del contenzioso giustificassero l’accesso allo strumento, escludendo dal dibattito argomentazioni attinenti tanto all’uguaglianza ed al pari trattamento dei contribuenti quanto al fallimento delle politiche d’emersione e di contrasto all’evasione fiscale.

Attraverso tale percorso analitico, si giunge alla distinzione delle forme di condono secondo il termine della “purezza”: vengono definiti condoni “puri” quelli tradizionalmente legati al potere di clemenza dello Stato ed “impuri” nel caso in cui rimandino al principio “premiale”. Per quanto riguarda la prima tipologia di condono, in tale contesto viene annullata la sanzione amministrativa, anche in modo completo, ma è previsto, in ogni caso, il pagamento totale del tributo previsto. Il condono “puro” rappresenta la forma tipicamente adottata nella prima parte dello spartiacque proposto durante l’excursus storico del condono in Italia, ovvero nel periodo che intercorre tra l’approvazione della Costituzione del 1947 e la riforma del 1971. In tale lasso di tempo, non erano ancora presenti forme giuridiche che permettessero al contribuente di ottenere una riduzione delle sanzioni sulla base del comportamento assunto nel rapporto con il Fisco. Non era la spontaneità dell’adempimento e nemmeno la collaborazione con l’ente riscossore che determinava la riduzione della sanzione ma il far fronte a delle casistiche

assolutamente straordinarie da parte dell'Amministrazione. L'automatismo applicativo dell'apparato sanzionatorio era, per ciò, sempre garantito anche se va evidenziata una carenza nel sistema dell'epoca attinente agli istituti giuridici del contraddittorio e del legittimo ricorso del contribuente. L'iter, in ogni caso, prevedeva, quindi, la completa applicazione della sanzione ed una successiva rinuncia da parte dello Stato sulla base di un dato evento storico.

Per quanto riguarda la forma impura, come sottolineato in precedenza, si manifesta un'alterazione delle consuete condizioni di individuazione del tributo ed a partire dal 1973 il suo impiego è avvenuto in modo sistematico, ricordando, oltre a quello introdotto dal governo Rumor, tra i più importanti il condono fiscale adottato dal primo governo Spadolini nel 1982, dal sesto governo Andreotti nel 1991-1992 e dal secondo e quarto governo Berlusconi rispettivamente negli anni 2003 e 2009. Rispetto a quanto emerso in sede di ricerca, si vuole evidenziare come si discostino completamente dalla forma di condono gli istituti del concordato preventivo e dell'accertamento con adesione, introdotti nel periodo storico in analisi, egualmente responsabili di una riduzione della sanzione ed, altresì, del carico tributario. Se per il primo il riferimento è al diritto fallimentare e alla presenza di un'attestata condizione di crisi che comporta, tra le altre situazioni debitorie, anche casi di abbattimento o dilazione del debito tributario, nel secondo caso la distinzione con le sanatorie fiscali potrebbe apparire più sottile ma è di natura rilevante. Il D.Lgs n. 218/97 che introduce tale strumento si inserisce, infatti, nel contesto del pre-contenzioso ed è accessibile al contribuente una volta ricevuto il primo atto ufficiale dall'Agenzia quale lo "Avviso di accertamento". La possibile riduzione del carico tributario, in questo caso, non nasce sulla base di una logica premiale adottata dall'Amministrazione ma, piuttosto, da una ricostruzione del reddito rinnovata, correttiva rispetto ad eventuali errori dell'Agenzia e frutto del contenzioso tributario.

Rientrano, invece, nella fattispecie il “condono tombale”, la “dichiarazione integrativa semplice”, la “definizione delle liti pendenti e la rottamazione dei ruoli” che, a differenza dei condoni “puri” in cui viene concessa clemenza in risposta ad un illecito, sulla base del criterio premiale possono incidere non solo nella quantificazione della sanzione amministrativa, ma altresì nel blocco dell’azione penale, della somministrazione degli interessi e nella determinazione dell’imponibile attraverso aliquote ed indici di riparto differenti rispetto all’ordinario regime. Un ulteriore istituto che rientra decisamente tra la categoria dei condoni “impuri” è il denominato “scudo fiscale” attinente all’emersione dei capitali detenuti all’estero. Le tre edizioni dello strumento, sino a giungere al definitivo “scudo-ter” del 2009, attraverso la previsione della “imposta straordinaria”, che modifica gli indici di riparto ordinari del tributo, e con l’applicazione di criteri premiali con riferimento particolare alle procedure d’accertamento, si potevano tranquillamente guadagnare, infatti, un posto nella classe dei condoni fiscali impuri. Con la successiva promozione della disciplina della collaborazione volontaria, la “voluntary disclosure” 2015, 2016 e 2017, le “impurità” dello Scudo sembrano, però, superate ed, anche se permangono le moderne logiche premiali, la procedura attiene solamente all’apparato sanzionatorio. Per tale ragione si sceglie di non approfondirne i dettagli nel seguente contesto, a differenza delle principali forme di condono impuro, sopraelencate, emerse in sede di ricerca.

### 3.2.1 Il condono tombale

Il più importante condono fiscale “impuro” presente nel sistema fiscale italiano è il cosiddetto “condono tombale” che definisce, in modo automatico e risolutivo, i rapporti tra Fisco e contribuente per i passati anni d’imposta. La finanziaria 2003, con l’articolo 9 della legge n.289/2002, introduce l’esempio più recente dello

strumento e si avvale della terminologia “definizione automatica per gli anni pregressi”, rievocativa dell’elemento principale che lo caratterizza. Ciò che distingue tale istituto giuridico è, infatti, la conclusione incontestabile del rapporto debitorio del contribuente per le annualità in cui, quest’ultimo, decide di aderire alla pratica. Nel caso in cui, per un determinato anno d’imposta, si scelga di avvalersi del condono tombale, grazie all’integrazione della precedente dichiarazione ed un corrispondente ricalcolo forfettario dell’imposta dovuta, il suddetto rapporto sarà, infatti, completamente estinto, sia in termini di ammontare di gettito da corrispondere, ma anche, e soprattutto, dal punto di vista del controllo dell’autorità preposta. In quel determinato lasso di tempo non sarà più possibile, quindi, per l’Agenzia procedere all’accertamento fiscale ed, ovviamente, al contribuente non spetteranno ulteriori chance di rinegoziazione dell’imposta dovuta (comprese pregresse agevolazioni richieste). Il calcolo dell’ammontare di gettito fiscale da corrispondere all’Amministrazione, sul quale si basa la sanatoria, è caratterizzato dall’applicazione di un’arbitraria maggiorazione percentuale rispetto al totale dell’imposta risultante dalla dichiarazione originale del contribuente. Il sistema della sanatoria prevede, altresì, una soglia minima al di sotto della quale non può ricadere tale ammontare per l’anno d’imposta di riferimento. Entrando nello specifico dell’art.9 L.n.289/2002 le imposte risanabili attraverso tale procedura erano quelle sul reddito, comprese le addizionali, le imposte sostitutive, l’IRAP, la “eurotassa” (del governo Prodi), l’imposta straordinaria sul patrimonio netto delle imprese e l’IVA, risultanti dalle dichiarazioni presentate entro il 31 ottobre 2002 e per uno o più anni d’imposta. La sopradescritta maggiorazione percentuale era stata stabilita del valore dell’8% rispetto al complesso delle imposte, lorde e sostitutive, dichiarate per importi inferiori ai 10.000 euro. Oltrepassata tale soglia, la maggiorazione prevista era del 6% dell’importo sino all’ammontare di 20.000 euro ed, all’ulteriore superamento della cifra, il valore si assestava al 4% di incremento. Percentuali

diverse erano state previste per l’IVA con il 2% di aumento rispetto al complessivo totale dichiarato, in merito alla fornitura di beni e servizi, sino alla soglia dei 200.000 euro. Tra i 200.000 ed i 300.000 euro la percentuale era del 1,5% ed, al superamento dell’intervallo, calava sino al 1%. Il valore minimo del versamento, invece, variava a seconda del soggetto giuridico che si sarebbe avvalso dell’Istituto. Per le persone fisiche e le società semplici, la cifra minima da versare, per le imposte dirette, era pari a 100 euro, mentre per le Associazioni di 200 euro. Riguardo gli altri soggetti, organizzati in forma d’impresa, veniva attuata la seguente distinzione dimensionale: entro i 50.000 euro di ricavi, il versamento minimo era di 400 euro, tra i 50.000 ed i 180.000 euro di 500 euro e, per ricavi superiori a 180.000 euro, di 600 euro. Riguardo all’IVA, il riferimento è alle medesime classi di volume d’affari ma con una variazione delle cifre precedenti, rispettivamente modificate in 500, 600 e 700 euro. Per quanto riguarda, infine, l’accesso all’Istituto, è importante evidenziare che il contribuente è obbligato a regolarizzare ogni precedente anno d’imposta per il quale non siano scaduti i termini di decadenza dell’Accertamento (si ricorda che il termine per la presentazione dell’Avviso di accertamento da parte dell’Agenzia è stabilito al 31/12 del quinto anno dal momento in cui si sarebbe dovuto procedere alla contribuzione; art.1 co.161 della Legge n. 296/2006). Non è, poi, possibile usufruire del condono per le annualità in cui è stato notificato un Avviso d’accertamento ed in tutti i casi in cui vi siano profili penali collegati ad illeciti tributari.

Dalla dinamica della quantificazione dell’imposta osservata, è possibile affermare che il condono tombale adotta una logica premiale, non solamente a vantaggio dell’adempimento tardivo ma, altresì, rivolta alle dichiarazioni di reddito più basse. Nonostante le soglie per le quali la maggiorazione applicata si riduca di qualche punto percentuale all’aumentare del contributo, l’ammontare da versare a titolo

d'imposta, al fine di aderire alla definizione automatica per una certa annualità, sarà, infatti, tanto inferiore quanto più bassa risulti la dichiarazione del contribuente. Considerando, poi, che la veridicità della dichiarazione non potrà più essere attestata dal Fisco, l'incentivo all'azione evasiva risulta assai elevato ed, alle motivazioni legate alla disparità di trattamento ed alla economicità dell'operazione, va indubbiamente aggiunto l'elemento della speranza, nella scelta di evadere del contribuente, in possibili forme tombali future. Per quanto riguarda la definizione automatica, nel tentativo di "tamponare" tale situazione, come emerge dalla circolare dell'Agenzia delle entrate N.12/E del 21 febbraio 2003, si era scelto di collegare il processo di quantificazione dell'imposta osservato con i risultati degli "studi di settore" per l'attività di riferimento. Attraverso la stima dell'entità e della dimensione dell'attività economica che riescono a garantire quest'ultimi procedimenti, in rapporto alla tipologia d'impresa analizzata, si è tentato, quindi, di premiare coloro che, almeno sulla base del confronto con tali valori, risultassero più virtuosi dal punto di vista del fenomeno evasivo. In ogni caso però, attraverso la Sentenza n.C-132/2006 del 17 luglio 2008, la Corte di Giustizia delle Comunità europee ha dichiarato illegittima tale pratica.

### 3.2.2 Dal nuovo ravvedimento operoso alla dichiarazione integrativa semplice

Un altro esempio di tale tipologia di condoni fiscali è rappresentato da quella che viene definita la "dichiarazione integrativa semplice". La terminologia, estrapolabile ancora una volta dalla legge n. 289/2002 all'articolo 8, indica la sanatoria fiscale che si inserisce nel contesto più ampio dell'istituto giuridico del "ravvedimento operoso". Tale strumento nasce nell'ordinamento allo scopo di consentire al contribuente di correggere gli errori commessi in sede di dichiarazione dei redditi. Il meccanismo originariamente previsto dall'Istituto si basava su di una sostanziale

riduzione delle sanzioni, applicate in seguito al mancato versamento, il cui importo variava a seconda delle tempistiche con le quali si perfezionava la consegna della dichiarazione integrativa. Dalla legge del 29 dicembre 1990, n. 408, che introduceva per la prima volta il ravvedimento operoso nel panorama tributario, la situazione ha subito diverse mutazioni sino a palesare, nel medesimo ambito applicativo, un'autentica forma di condono rappresentata, per l'appunto, dalla degenerazione della dichiarazione integrativa originale nella forma della sopracitata "dichiarazione integrativa semplice". Oltre alla nascita della sanatoria fiscale, in tale lasso di tempo lo stesso istituto giuridico del ravvedimento ha conosciuto un'importante riforma, attuata nel 2015 ed entrata in vigore nell'anno d'imposta 2016 (Legge 208/2015), nella quale alcuni elementi legati all'ampliamento della fattispecie potrebbero condurre ad aspetti incentivanti del fenomeno evasivo. Si parte con l'osservare quali siano le caratteristiche del ravvedimento operoso quale importante istituto di Compliance e garante di un rapporto sano e trasparente tra contribuente e Fisco. È auspicabile, infatti, che permanga nel sistema fiscale uno strumento che permetta al contribuente onesto di correggere gli errori commessi in buona fede e, dall'originale previsione dell'istituto solamente per la sede penale, l'introduzione anche in ambito tributario non può che giocare a favore della tax morale/tax compliance e, di conseguenza, anche in termini di evasione fiscale. Il contribuente che, attraverso la consegna di una dichiarazione integrativa, segnali spontaneamente gli errori commessi e voglia correggere la propria situazione irregolare, ha diritto alle seguenti riduzioni in termini di sanzione:

- 1) Accesso effettuato entro 90 giorni a partire dalla scadenza dell'obbligazione tributaria: riduzione pari ad 1/9 del 90% delle maggiori imposte dovute;
- 2) Accesso effettuato oltre ai 90 giorni ma entro l'anno dalla scadenza del tributo: riduzione pari ad 1/8 del 90% delle maggiori imposte dovute;

- 3) Accesso effettuato entro i due anni dalla scadenza: riduzione di 1/7 del 90% delle maggiori imposte dovute;
- 4) Accesso effettuato oltre i 2 anni ed entro la contestazione dell’Agenzia: riduzione di 1/6 del 90% delle maggiori imposte dovute;
- 5) Accesso effettuato oltre i 2 anni e dopo la contestazione dell’Agenzia: riduzione di 1/5 del 90% delle maggiori imposte dovute;

Prima della riforma del 2015, il ravvedimento prevedeva solamente tre opzioni temporali d’accesso ed era saldamente legato all’istituto della “spontaneità”. In particolare, era previsto un “ravvedimento sprint” da attuare entro 14 giorni dalla mancata scadenza e che assicurava una sanzione dello 0,2% per ogni giorno di ritardo. Un “ravvedimento breve” nel caso in cui si accedesse all’istituto entro i 30 giorni dalla scadenza e che prevedeva una sanzione del 3% ed, infine, un “ravvedimento lungo” da attuare entro l’anno dalla scadenza dell’obbligazione e che garantiva una sanzione al 3,75%. In seguito alla legge di stabilità del 2015 e con il nuovo ravvedimento operoso entrato in vigore l’anno successivo, viene eliminato completamente il limite temporale (osservando le opzioni introdotte sopradescritte), vi è una riduzione delle sanzioni e la connessione con l’istituto della “spontaneità” si fa sempre più labile. L’ultima considerazione è resa particolarmente veritiera dall’introduzione di un’ulteriore forma di ravvedimento da parte della riforma che potrebbe, altresì, presentare importanti elementi incentivanti del fenomeno evasivo. Si fa riferimento al ravvedimento operoso attuabile in seguito alla consegna del PVC, il processo verbale di constatazione dell’Agenzia. Anche se non si tratta di un atto ufficiale al pari dell’Avviso di accertamento, all’interno del PVC, infatti, sono presenti tutte le informazioni pervenute all’Agenzia delle entrate in seguito alle ispezioni e verifiche effettuate. Non solamente, quindi, la correzione spontanea dell’errore è minata dalla concessione temporalmente illimitata dell’accesso allo

strumento ma viene prevista, anche, un'opzione che porta a conoscenza del contribuente il genere di violazioni scoperte dall'Agenzia delle entrate, non contestate ufficialmente ed ancora ravvedibili. Oltre al profilo condonale, per i contribuenti in mala fede, che ha assunto l'Istituto nel passaggio dal vecchio al nuovo regime, nell'articolo 8 della legge n.289/2002 è possibile, altresì, riconoscere una vera e propria forma di sanatoria fiscale. Nel caso in cui non sia stato ricevuto un PVC dall'esito positivo, un Avviso di accertamento, un invito al contraddittorio o non si sia formalmente a conoscenza di un'azione penale connessa a reati tributari, per un determinato anno d'imposta era possibile fare affidamento alla "dichiarazione integrativa semplice" in merito alle dichiarazioni dei redditi consegnate entro il 31 dicembre 2002. A differenza dell'osservata integrazione, tale strumento garantiva al contribuente la completa estinzione delle sanzioni, l'impunità per alcuni reati, anche di carattere penale, e la preclusione dell'accertamento da parte dell'Agenzia.

### **3.3 La rottamazione ter e la definizione delle liti pendenti nella nuova "Pace fiscale"**

Si passa ora ad osservare quella tipologia di strumenti che consentono al contribuente di risolvere la propria posizione con l'Erario, già accertata dall'Agenzia ma per la quale non sia presente una sentenza passata in giudicato o legata a difficoltà di riscossione, nei tratti assunti, in particolare, in seguito alla più recente manovra che ha interessato il sistema fiscale italiano: la "Pace fiscale". Allo scopo di ridimensionare il carico di lavoro, legato al contenzioso tributario, presente nelle Commissioni e nel tentativo di recuperare rapidamente una frazione del gettito d'imposta già emerso in sede d'indagine, vengono previsti, infatti, alcuni istituti giuridici atti a concludere le situazioni di contrasto rimaste in sospeso tra Fisco e contribuente. In tale contesto, il condono fiscale risulta strettamente legato

all'ammontare da versare al fine di concludere quella che, dal legislatore, viene definita la "lite" nell'ambito della giustizia tributaria e, a sua volta, tale quantitativo dipenderà dallo stato, più o meno positivo per l'Amministrazione, della posizione accertata. La somma da corrispondere per il contribuente sarà tanto maggiore, quindi, quanto più fondate risulteranno le pretese dell'Agenzia ed il notevole vantaggio che deriva dal porre fine alla controversia, tramite questo genere di sanatorie fiscali, si manifestata sia in termini di riduzione del carico tributario che nella completa eliminazione delle sanzioni. Nel sistema fiscale italiano si possono riconoscere due esempi principali di tale forma di condono: la "rottamazione dei ruoli" e la "definizione delle liti pendenti". Si sceglie, quindi, di presentare un'analisi delle caratteristiche congiuntamente assunte da tali strumenti all'interno di quella che viene chiamata la "pace fiscale", ovvero l'insieme delle misure individuate dall'ultimo decreto legge, DL n.119 del 23 ottobre 2018, in merito alla regolarizzazione della posizione del contribuente senza l'applicazione di interessi e sanzioni.

Entrando, quindi, nello specifico del DL n.119/2018, con l'articolo 3 viene inserita nel sistema fiscale la "rottamazione ter", ultima versione della rottamazione delle cartelle prevista dal Dl 193/2016 con la quale venivano condonati carichi inclusi nei ruoli a seguito della nascita dell'ente "Agenzia entrate – Riscossione" subentrante ad Equitalia, mentre l'articolo 6 introduce i nuovi termini della "definizione delle liti pendenti" che dal DL 289/2002 della legge di stabilità 2003 attiene ai procedimenti successivi all'Avviso d'accertamento, la somministrazione delle sanzioni ed i complessivi atti impositivi dell'Agenzia impugnabili dal contribuente attraverso lo strumento del ricorso. Il primo Istituto in analisi fa riferimento ad una posizione certa del contribuente, attestata dalla "iscrizione a ruolo" del debito tributario ma non ancora riscosso dall'Ente, per le quali è possibile ottenere uno "sconto" sull'importo

dovuto complessivo, mentre il secondo si riferisce a tutte quelle imposte oggetto di contestazione da parte del contribuente ed in cui non è stato superato definitivamente l'ultimo grado di giudizio nell'ambito del processo tributario. Dato che, molto spesso, i debiti tributari iscritti a ruolo, presenti nelle cartelle esattoriali, sono oggetto di ricorso, il contribuente si ritrova addirittura nella posizione di poter scegliere quale delle due strade intraprendere al fine di ridurre al minimo il carico da corrispondere all'Agenzia. Le eventualità in cui l'atto impositivo, per il quale vengono contestate le sanzioni, gli interessi ed il tributo stesso, sia interamente iscritto a ruolo sono, infatti, molteplici come, ad esempio, nel caso di mancata ricezione dell'atto impositivo o di un secondo grado di giudizio del processo tributario negativo. Rispetto ad ognuna di queste circostanze, il contribuente potrà, quindi, decidere di accedere rispettivamente alla rottamazione od alla chiusura delle liti pendenti sulla base di un confronto in merito alle riduzioni, alle tempistiche d'adempimento e ai metodi di pagamento previsti dai due strumenti. Presupposto all'adozione della Rottamazione ter da parte del contribuente è il fatto che il ruolo corrispondete alla somma dovuta sia pervenuto all'Agenzia delle entrate – Riscossione entro il 31 dicembre 2017. Per quanto riguarda la definizione delle liti pendenti invece, la possibilità d'accesso è legata alla tipologia del contenzioso, che, per l'appunto, deve attenersi all'ambito tributario, e all'attestazione ufficiale dell'impugnazione, da prodursi entro e non oltre il 24 ottobre 2018. In merito alla definizione, è esclusa la possibilità d'accesso per tutti gli atti che non siano impositivi, come nel caso di avviso bonario, per i quali rimane a disposizione, comunque, la rottamazione. Dal punto di vista del vantaggio per il contribuente, la chiusura delle liti pendenti rappresenta indiscutibilmente la scelta migliore in termini di riduzione del carico d'imposta da corrispondere alle casse erariali. Data la condizione di certezza che caratterizza il debito tributario, nel caso di accesso all'altro istituto giuridico in esame sarà possibile procedere al “saldo e stralcio” delle

cartelle, espressione utilizzata dalle maggior parte delle riviste tecniche tributarie, ma, a parità di condizioni, risulteranno, infatti, cifre più elevate da versare rispetto a quelle previste dalla Definizione. Ciò è determinato dal fatto che, attraverso la rottamazione ter, vengono eliminate tutte le sanzioni amministrative e gli interessi moratori maturati ma rimangono a carico del contribuente rispettivamente un 4% di interessi per ritardata iscrizione a ruolo (che scattano a partire dalla data di scadenza del versamento dell'imposta ed intercorrono sino all'iscrizione degli importi da parte dell'agente della riscossione) ed un ulteriore 6% di oneri "da riscossione" legati alla remunerazione dell'Agente (aggio). Nel caso della definizione delle liti pendenti, il carico per il contribuente dipenderà, invece, dal grado e dalla qualità del giudizio raggiunto dall'impugnazione dell'Atto. Nello specifico, nel caso in cui il ricorso sia stato notificato, a mezzo PEC entro 60 giorni dalla notifica dell'Atto impositivo (o 90 giorni nel caso di rifiuto tacito dell'ente riscossore, 60 più 30, direttamente alla Commissione tributaria) all'Ente, ma non sia ancora avvenuto il deposito in Commissione tributaria, oppure nel caso del giudizio negativo, non definitivo, della Commissione (di primo o secondo grado) è possibile definire istantaneamente la controversia attraverso il pagamento dei tributi inizialmente dovuti, scorporando ed eliminando ogni altra tipologia di interesse ed, ovviamente, le sanzioni. Ed ancora, nel caso in cui sia già avvenuto il deposito in Commissione tributaria del ricorso (secondo quanto previsto dal D. L. n° 119/2018 del nuovo P.T.T., processo tributario telematico) sarà sufficiente versare il 90% del tributo in oggetto. Se, invece, vi è un giudizio favorevole al contribuente, da parte della commissione tributaria, in primo grado la controversia è definibile attraverso il pagamento del tributo ridotto del 60%, dell'85% se la sentenza è di secondo grado e, nel caso in cui sia meno conveniente rispetto al giudizio, è previsto anche il pagamento del 5% dell'imposta in seguito alla sentenza della Cassazione. Il beneficio del contribuente potrebbe, però, misurarsi secondo ulteriori parametri quali, ad esempio, l'impatto con l'ente

previdenziale o in termini di disposizioni dell’Agenzia collegate all’attestazione del mancato versamento. Da questo punto di vista la Rottamazione ter appare offrire opportunità interessanti per l’evasore dato che, a differenza della Definizione, comporta anche l’eliminazione dei contributi INPS ed il blocco di ogni attività esercitabile dell’Agenzia nel tentativo di disincentivare e contrastare il fenomeno evasivo come, ad esempio, l’iscrizione d’ipoteca per i beni del trasgressore a risarcimento del debito tributario od il pignoramento del C/C. La semplice richiesta della rottamazione permette, quindi, al contribuente che non avesse pagato, nei termini e negli importi previsti, l’imposta a suo carico, di risolvere la propria posizione al pari di chi, al contrario, si fosse comportato onestamente. A differenza del condono delle somme derivante dalla definizione delle liti pendenti, infatti, nel caso della rottamazione non vi è alcun giudizio in merito alle motivazioni dell’operato del contribuente o alla correttezza della valutazione dell’Agenzia ma, semplicemente, la necessità di far fronte alle difficoltà dell’Ente incontrate durante l’azione di riscossione dei tributi. Anche la previsione dell’impugnazione della pretesa dell’Agenzia con la consapevolezza, da parte del contribuente, delle osservate opportunità fornite dall’istituto della definizione, portano, indubbiamente, alle medesime considerazioni di disparità rispetto ai cittadini onesti e a profili d’incentivo all’evasione. Come sottolineato, però, la rottamazione, ed il corrispondente “saldo e stralcio” di interessi e sanzioni per ruoli già iscritti, è soggetta ad un giudizio ancor più aspro in termini di evasione fiscale. Entrambi gli istituti, per concludere, consentono, altresì, un pagamento rateale delle somme dovute, previsto in 5 anni (10 rate per la rottamazione e 20 nel caso di definizione ad un tasso d’interesse dilazionatorio lievemente più basso per la seconda ipotesi) ed in caso di accesso alla rottamazione ter il saldo potrà avvenire anche attraverso la compensazione dei crediti certamente esigibili dall’Amministrazione. Allo stato attuale, trascorsi due anni dal primo decreto della “Pace fiscale”, l’ultimo

aggiornamento disponibile è estrapolabile dal nuovo “decreto rilancio”, il DL del 19 maggio 2020 n.34 e si vuole evidenziare come, in tale lasso di tempo, i termini per la presentazione, in particolare della rottamazione ter ed il saldo e stralcio con l’ISEE, siano stati puntualmente prolungati. Per i “decaduti delle precedenti rottamazioni (bis)” ed i “ripescati”, ovvero coloro che non avevano rispettato i termini di presentazione della domanda sovraesposti, sono state concesse ulteriori chance ed, in generale, per gli usufruitoti dello strumento è sempre stata prevista una proroga delle rate del pagamento.

### **3.4 Il recupero del gettito e la natura incostituzionale del condono fiscale**

A conclusione dell’approfondimento sulla pratica del condono nel sistema fiscale italiano, si sceglie, infine, di presentare un’analisi “causa-effetto” in merito alla scelta dell’impiego dello strumento da parte dell’Amministrazione ed una valutazione riguardo la legittimità costituzionale dell’Istituto giuridico.

#### **3.4.1 Gli effetti nel breve e lungo periodo del condono fiscale**

Mettendo in relazione le tempistiche con le quali l’Agenzia delle Entrate ha la possibilità di svolgere l’attività di accertamento e la frequenza con cui sono state adottate le sanatorie fiscali a partire dalla riforma del 1971, è possibile osservare come tali grandezze si sovrappongono. Come ricordato in precedenza, infatti, i termini di decadenza dell’Avviso di accertamento, la cui notificazione conclude le fasi dell’accertamento fiscale, si stabiliscono, secondo l’art.1 co. 161 della legge n.296/2006, entro il quinto anno successivo a quello nel quale si sarebbe dovuta versare l’imposta e, da quanto emerso dalla ricostruzione storica, con le medesime tempistiche è stato impiegato lo strumento del condono fiscale nel Paese. Tale

considerazione è indicativa del fatto che la ragione fondamentale alla base dell'adozione delle sanatorie fosse quella di recuperare il gettito rimasto sommerso nonostante l'attività di controllo/riscossione svolta. Anche se i principali condoni fiscali, Rumor del '73, Spadolini dell'82, Andreotti del '92 e Berlusconi 2002/2009, sono stati accompagnati, e giustificati, rispettivamente dalla riforma del sistema fiscale, dalla riforma dell'apparato sanzionatorio, dalla riforma dei procedimenti giudiziari e dalla legge di stabilità, la necessità di far fronte al fallimento delle politiche di contrasto e controllo del fenomeno evasivo si è rivelata lampante ed ha, di fatto, reso risanabile quasi ogni genere di tributo della storia recente del Paese, considerando la sopradescritta relazione positiva tra le tempistiche dell'accertamento e dell'impiego delle sanatorie. Tale soluzione di breve periodo, però, oltre a comportare una valutazione approfondita in termini di legittimità costituzionale, non è detto che risulti efficace anche dal solo punto di vista economico. A tal proposito, risulta necessario confrontare i risultati conseguiti nell'immediato con gli effetti prodotti nel medio/lungo termine dalla previsione, pressoché ordinaria, delle sanatorie fiscali. Prendendo nuovamente in considerazione il report fornito dalla C.G.I.A. di Mestre nel 2018, in base all'analisi risulta che il gettito fiscale complessivamente recuperato, negli ultimi 45 anni, grazie all'adozione delle sanatorie fiscali è pari a 131,8 miliardi di euro. La cifra potrebbe apparire considerevole ma, facendo riferimento all'analisi dati svolta in merito al valore assunto dal fenomeno evasivo, si rileva che, tale importo, supera di poco i 110 miliardi di euro mediamente evasi in Italia nel quadriennio 2014-2017. Dalla riforma del 1971 allo scorso decennio della storia recente, i condoni fiscali hanno, quindi, consentito di recuperare un ammontare di gettito pari, all'incirca, all'evasione fiscale prodotta in un solo anno d'imposta. L'aumento del gettito fiscale immediato, garantito dall'adozione della sanatoria, già in qualità di soluzione di breve termine non appare caratterizzato, perciò, da un forte impatto nel contrasto al

fenomeno evasivo. Va sottolineato, d'altra parte, che, come riportato dalla stessa C.G.I.A. di Mestre, nel confronto con i risultati ottenuti in seguito all'attività di accertamento e riscossione dei tributi sommersi, l'ammontare delle risorse recuperato grazie alle sanatorie assume un peso rilevante. Si consideri, ad esempio, che lo scudo fiscale del 2003 ha portato nelle casse erariali 22,8 miliardi di euro a fronte dei 16 miliardi di euro recuperati grazie alle attività di controllo/riscossione messe in atto nel 2017, nel paragone tra la più "redditizia" (sempre secondo quanto riportato dalla C.G.I.A di Mestre) delle sanatorie fiscali e l'annualità impositiva con i risultati migliori dell'ultimo periodo (prima della flessione costante degli anni successivi sino al crollo del risultato nello "anno del Covid" con soli 7,4 miliardi recuperati nei primi 11 mesi del 2020) rispetto a quanto riportato dal MEF. Tale evidenza è, secondo l'analisi, un monito importante in merito all'investimento ed all'implementazione delle misure d'accertamento, nello specifico, ed, in generale, delle misure di contrasto impiegate piuttosto che rappresentare un segnale giustificativo dell'adozione dello strumento anche solo nella valutazione dell'impatto nel breve termine. Per quanto riguarda, invece, l'analisi di medio/lungo periodo, oltre alla rinuncia dell'ammontare delle sanzioni, dell'alleggerimento dell'azione accertativa e della rinegoziazione della stessa imposta derivanti dall'adozione del condono impuro ed, in particolare, del condono tombale, l'impatto per le casse dello stato risulta ancora più negativo dato che, all'interno dell'analisi della scelta del contribuente di intraprendere o meno l'azione evasiva, deve essere inclusa la previsione dell'utilizzo, da parte dell'Amministrazione, dello strumento in oggetto. Dall'analisi economica delle determinanti dell'evasione fiscale è emerso, infatti, come svolga un ruolo fondamentale la combinazione tra la sanzione e l'attività d'accertamento. In particolare, nello studio del modello A/S, la cui formulazione originale già comportava una sovrastima del fenomeno in rapporto al rendimento ed al beneficio risultanti per l'evasione, la previsione, ad esempio, di un

condono tombale comporterebbe l'aumento esponenziale della propensione ad evadere. Dall'analisi del modello A/S condotta da Bernardi e Franzoni, presa a riferimento, risulta che, solamente nel caso in cui la sanatoria fosse del tutto eccezionale ed improvvisa, il contribuente sarebbe disposto a pagare un importo elevato a copertura del rischio di accertamento futuro ma tale circostanza, come sottolineato dagli economisti ("Evasione fiscale e nuove tipologie di accertamento: un'introduzione all'analisi economica"; 2004), non assume rilievo nella "scelta di portafoglio" del contribuente. Anche nel campo della razionalità assoluta, la riproposizione ciclica della sanatoria, infatti, conduce inevitabilmente ad inserire l'ipotesi di azzeramento della sanzione e della probabilità del controllo nello stadio iniziale del gioco, comportando l'aumento dell'incentivo all'azione evasiva. L'impatto strettamente economico delle sanatorie fiscali impure si coglie con maggior chiarezza, però, attraverso il confronto con i risultati dell'analisi empirica e scientifica della rilevanza del modello A/S rispetto al solo rapporto con lo studio teorico del modello. Da quanto si è potuto osservare, infatti, il deterrente efficace, in termini di rendimento derivante dall'azione evasiva, risiede nella combinazione tra la sanzione sufficientemente elevata e la frequenza/qualità dell'accertamento. Il vantaggio economico derivante dall'evasione, nella scelta del contribuente secondo il mero concetto di utilità, risulta ridotto solamente in previsione di una sanzione elevata e certamente applicata data l'attività d'accertamento puntuale ed indifferenziata, in termini d'intensità, rispetto a differenti categorie di contribuenti. L'adozione del condono fiscale, specialmente di tipo impuro, conduce, nel medio/lungo termine, esattamente al risultato opposto con l'annullamento della sanzione e la diminuzione della quantità/qualità dell'accertamento da parte dell'Ente. L'aumento dell'evasione fiscale, infine, è determinato, altresì, dall'impatto dello strumento con le restanti determinanti del fenomeno fatte emergere dall'elaborato. In termini di tax morale/tax compliance, innanzitutto, la

propensione ad adempiere, nei modi e nei tempi previsti, spontaneamente al versamento dell'imposta non può che ridursi. La fiducia nelle Istituzioni viene messa in discussione, oltre che dall'evidente disparità di trattamento tra onesti e disonesti (che prenderanno sempre più la connotazione, rispettivamente, di "ingenui e furbi"), dall'inefficienza che palesa l'adozione dello strumento nel campo della prevenzione e del contrasto dove, altresì, la risposta in termini di qualità di beni e servizi per i contribuenti adempienti dovrebbe essere ancor più elevata. L'implementazione delle sanatorie, poi, potrebbe incidere anche nella complessità e nei costi della burocrazia mentre, rispetto al parametro della pressione fiscale, rappresenta indubbiamente un'alternativa all'incremento del gettito ma, a causa della crescita della propensione all'evasione osservata, potrebbe comportare un aumento della stessa nel lungo periodo. È possibile, quindi, concludere che l'adozione dello strumento del condono fiscale non solamente conduce ad un aumento di gettito di dubbia efficacia nel breve periodo, in termini di contrasto al fenomeno, ma corrisponde anche ad un forte incentivo all'evasione fiscale nel medio/lungo termine.

### 3.4.2 La legittimità costituzionale delle sanatorie fiscali

Da quanto si è potuto osservare, la disparità di trattamento, tra beneficiari e non, che comporta la previsione di ogni sorta di sanatoria fiscale nell'ordinamento, solamente in deroga all'articolo 3 dell'uguaglianza dei cittadini e all'articolo 53 della capacità contributiva, potrebbe portare alla rapida conclusione che tale pratica risulti incompatibile con la Costituzione italiana. Il giudizio in merito all'assoluta incostituzionalità della natura del condono fiscale non è, però, affatto scontato ed, anzi, trova nella posizione diametralmente opposta il parere espresso dalla Corte Costituzionale. D'altra parte, la permanenza ed il susseguirsi incontrastato dell'utilizzo dello strumento giuridico, all'interno del panorama legislativo, non

potrebbe trovare ragione nel caso in cui non fosse giustificato da un pronunciamento favorevole dell'organo responsabile della valutazione di conformità delle leggi alla carta costituyente. La Corte Costituzionale, infatti, attraverso le sentenze n.433 del 2004, n.321 del 1995 e n.33 del 1981, citando alcuni dei giudizi più rilevanti, ha espresso un parere positivo in merito alla legittimità del condono fiscale tanto in rapporto al principio di uguaglianza quanto a quello della partecipazione collettiva in ragione della capacità contributiva. Secondo la giurisprudenza della Corte Costituzionale, la conformità al principio di uguaglianza viene ricollegata, sostanzialmente, all'adesione volontaria all'istituto da parte del contribuente. Riguardo alla capacità contributiva dell'art. 53 invece, pur riconoscendo una partecipazione non rapportata alle disponibilità del contribuente, giustifica la presenza dello strumento sulla base del risultato che la definizione agevolata assicura, in tempi rapidi, per le casse erariali. La posizione assunta dalla Corte Costituzionale viene, però, messa in discussione da parte della "Dottrina giurisprudenziale", sotto molteplici profili ed in ragione, soprattutto, dal carattere ordinario e strumentalmente politico che hanno assunto le sanatorie dalla riforma del 1971. L'impostazione adottata, nel dibattito, dai filoni di pensiero contrari al pronunciamento della Corte, tra i quali quelli dei giuristi De Mita ("Il condono fiscale tra genesi politica e limiti costituzionali"; 2004) e Falsitta ("I condoni fiscali tra rottura di regole costituzionali e violazioni comunitarie"; 2003) a cui, in particolare, si fa riferimento, è quella, infatti, di separare le sanatorie fiscali mosse dal principio tradizionale della clemenza da quelle "premiali" ed "impure" anche all'interno del procedimento valutativo della conformità ai principi costituzionali. Per quanto riguarda il primo gruppo, è possibile affermare che non sussistono particolari elementi incostituzionali nell'adozione di tale forma di sanatorie in ragione della presenza dell'articolo 79 relativo all'amnistia e all'indulto. Tale articolo della Costituzione, infatti, è espressione del potere di clemenza dello Stato

che caratterizza, come osservato, le forme pure di condono fiscale ed attraverso il quale vi è la rinuncia alla condanna in casi assolutamente eccezionali ed irripetibili. Le forme “premiali” ed “impure” di condono, al contrario, da quanto emerso in sede di analisi, non rispondono ad una esigenza eccezionalmente legata alla transizione fiscale del sistema ma alla rimarcata necessità di incremento del gettito e rispondenti ad una logica incentivante dell’adempimento. In tal caso gli articoli 2, 3, 23 e 53 della Costituzione assumono un peso decisamente diverso rispetto al giudizio di conformità della sanatoria. Non solo, come eloquentemente espresso da De Mita e concettualmente ripreso da numerosi autori, la previsione del condono fiscale secondo presupposti premiali, oltre a presentare una natura incostituzionale, nega la stessa essenza del diritto tributario, minando la funzione primaria dell’individuazione dei criteri di riparto dell’imposta. Il riferimento è al carattere immutato che deve necessariamente incarnare il criterio di progressività, fondamento del principio della capacità contributiva dell’articolo 53, la cui compromissione, nel caso dell’adozione della sanatoria quale strumento di politica economica ordinario, non consentirà più un richiamo agevole all’articolo 79. In seguito alla sostituzione delle stesse procedure di accertamento previste, poi, secondo tale dottrina risulta incontestabile l’accusa di incostituzionalità del prelievo fiscale alternativo determinato dal condono fiscale impuro. Nella logica della Corte costituzionale però, il prelievo ordinario e quello da condono seguono criteri differenti dove, rispettivamente, il primo è soggetto ai principi impositivi della capacità contributiva mentre, nel secondo caso, il focus è da incentrarsi sul beneficio in termini di gettito (principio di ragionevolezza) e non sulle dinamiche di formazione del tributo. Come affermato in precedenza, la Corte costituzionale sfugge, altresì, all’accusa di disuguaglianza attraverso il riferimento alla procedura inerente alle sanatorie fiscali che comporta, infatti, l’adesione volontaria dell’interessato. La centralità dell’articolo 53, rimarcata con forza in risposta a tale

posizione, d'altra parte, appare più che giustificata e spinge ad affermare, in ultima analisi, che le forme di sanatorie impure ed, in particolare, le tipologie di condono fiscale approfondite nel seguente elaborato, presentano una natura incostituzionale.

## *Conclusioni*

Scopo ultimo dell'elaborato era quello di restituire, in prima istanza, un'immagine esaustiva dei caratteri assunti dal fenomeno dell'evasione fiscale per poi giungere ad una valutazione dello strumento del condono fiscale nel caso specifico del sistema tributario italiano. Si è, quindi, creato un percorso a partire dalla definizione del fenomeno, adottando l'approccio metodologico che coinvolge la realtà dell'economia sommersa nel tentativo di individuare la forma assunta da un'entità complessa come quella rappresentata dall'evasione fiscale. Attraverso tale scelta procedurale, si sono seguiti pari passo gli sforzi compiuti, a livello comunitario, nella definizione degli standard inerenti alle attività da imputare all'indicatore del PIL in modo da rendere quest'ultimo un valido strumento nel confronto e nelle politiche economiche dei Paesi europei. È emerso il contesto più ampio dell'economia non osservata nel quale, grazie alla separazione delle componenti illegali e formali frutto del lungo e laborioso percorso intrapreso dalla UE, è stato possibile individuare le sole attività responsabili del fenomeno evasivo nel gruppo appartenente al sommerso economico. Dalla definizione dell'economia sommersa si è, perciò, arrivati ad identificare l'evasione fiscale quale componente del valore complessivamente prodotto dalle attività, inserite in tale macro-gruppo, attinente, esclusivamente, al gettito non pervenuto nelle casse dello Stato. Una volta analizzate le azioni intraprese tanto dalla sfera imprenditoriale quanto da quella privata dei contribuenti, osservandone, altresì, un primo impatto nel mercato regolare, si è giunti, infine, alla definizione del Tax gap ed, in particolare, del net gap, mostrando le modalità con le quali viene volontariamente versato un importo dell'imposta inferiore a quello previsto dall'Amministrazione Pubblica e che genera, di conseguenza, il risultato evasivo. Dalla definizione si è passati alla quantificazione del fenomeno, operazione particolarmente complessa data la natura incerta che caratterizza la realtà in oggetto.

Si è, quindi, osservata l'evoluzione che ha interessato i processi di stima dell'evasione fiscale nel passaggio dai metodi tradizionali agli approcci moderni alla quantificazione dell'evasione. In particolare, si sono inizialmente analizzate le modalità operative delle principali tecniche estimatorie tradizionali, separando i metodi diretti da quelli indiretti. Per quanto riguarda il primo insieme, nel quale vengono svolte indagini campionarie che restituiscono un grado elevato di dettaglio informativo, sono emersi limiti sostanzialmente legati al costo d'implementazione. Nel caso, invece, dei metodi indiretti, per i quali sono stati valutati disgiuntamente i processi legati alla stima della domanda di moneta (metodi monetari) e quelli che sfruttano le fonti amministrativo-statistiche più varie, i limiti procedurali principali sono risultati connessi alle stringenti ed eccessive approssimazioni. Nel passaggio dai processi tradizionali a quelli moderni, si è, infine, analizzato il "model approach" che, in rapporto alle modalità dirette ed indirette, è definibile come metodo "misto". Tale approccio si identifica nella connessione simultanea della variabile latente, rappresentata dall'evasione fiscale, con le determinanti e gli indicatori economici, sviluppato nel tentativo di superare le assunzioni di base e le approssimazioni che limitano l'efficacia dei restanti metodi tradizionali. Da quanto emerso in sede d'analisi, il modello non riesce completamente a raggiungere l'obiettivo e si presenta, altresì, inadatto all'analisi di serie storiche ma, in ogni caso, assieme al metodo indiretto del "Currency demand approach", è risultato il procedimento estimatorio di maggior impiego all'interno dell'insieme delle tecniche tradizionali. Si è giunti, così, all'analisi degli approcci moderni alla stima dell'evasione fiscale con la quale si è conclusa la prima parte dell'elaborato. Attraverso l'integrazione dei metodi "top-down" e "bottom-up", la cui essenza riassume i risultati degli studi intrapresi nell'ambito della quantificazione del fenomeno, si è potuto osservare il conseguimento di un risultato sufficientemente affidabile sia in termini di stima delle singole imposte evase che dell'ammontare del fenomeno presente nelle diverse

attività economiche. L'analisi ha, però, rivelato la permanenza di criticità legate agli evasori totali ed alla stima dell'elusione fiscale per le quali si segnala l'urgente necessità di rinnovati ed importanti investimenti sul piano della ricerca. Una volta indagati i caratteri delle metodologie atte a quantificare il fenomeno evasivo, si è passati alla valutazione del risultato a cui ha condotto l'impiego delle stesse nella storia recente del Continente. Si è, perciò, aperto il secondo capitolo dell'elaborato con un'analisi del valore assunto dal fenomeno in campo europeo per poi passare ad una valutazione approfondita per lo stato italiano. In entrambi i casi si è scelto di mostrare inizialmente la dimensione raggiunta dal sommerso economico e di concludere con un'analisi dell'entità effettiva dell'evasione fiscale. Per quanto riguarda l'Europa, si è potuta osservare una flessione negativa del valore percentuale del sommerso, nell'evoluzione della grandezza dal 2003 al 2015, interrotta solamente in corrispondenza della crisi economica del 2008-2009. La lieve riduzione percentuale del valore dell'economia sommersa (dal 22,6% al 18,3%), però, ha palesato, nello studio, un corrispondente valore dell'evasione fiscale ancora decisamente elevato (825 mld di euro su 12271 mld di euro di PIL complessivo) ed attribuibile, principalmente, alle cinque maggiori economie europee. Attraverso la formazione della stessa Unione, seguendo il processo d'annessione dei vari paesi membri, è stato analizzato il fenomeno tanto dal punto di vista del sommerso quanto in riferimento all'ammontare del gettito evaso nell'anno 2016 per ognuno dei 27 stati (sulla base del report "The european tax gap" del 2019) ed, in ultima analisi, è stata approfondita la risposta data dall'ultima legislatura del Parlamento Europeo (2014-2019) nel tentativo di far fronte ad una situazione che si rivela ancora critica per le casse della UE. Grazie alla promozione della cooperazione, di un sistema comune ed, in generale, alla centralità che ha acquisito il tema della lotta all'evasione fiscale, la strada imboccata dalla comunità europea appare quella giusta. Allo stato attuale, però, sul piano dell'imposizione diretta e dei profili tributari nazionali, la UE ha la

sola possibilità di tracciare le linee di conformità ma non una reale competenza. Al fine di rendere concreti gli sforzi compiuti sul piano della trasparenza, dell'anti-elusione, dell'equità fiscale, del sistema IVA, del reddito d'impresa e del mercato unico digitale, è auspicabile un'estensione dei poteri comunitari in termini di monitoraggio dell'effettivo e celere adeguamento alla normativa europea da parte degli ordinamenti nazionali. Riguardo al caso specifico dell'Italia, è stata analizzata la situazione dell'ultimo quinquennio per il quale si avevano a disposizione i valori di stima ufficiali. Sulla base della "relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva" pubblicata dal MEF nell'anno 2020, si è, dunque, valutato l'andamento assunto dal fenomeno tra il 2014 ed il 2018 mostrando, inizialmente, l'impatto complessivo del sommerso economico e come il corrispettivo importo si distribuisse all'interno dei principali settori economici. Nel quadriennio 2014-2017 l'economia sommersa ha raggiunto, in Italia, il valore medio di 195 miliardi di euro, composti, rispettivamente, da un 50,5% di sotto-dichiarazioni di reddito e per il 41,2% da lavoro irregolare. Il settore maggiormente responsabile di tale risultato è stato individuato nel terziario delle "altre attività e servizi" che ha raggiunto, nel 2017, il 36,9% seguito dal "commercio all'ingrosso e al dettaglio, trasporti e magazzinaggio, attività d'alloggio e ristorazione" (24,2%) e dal settore delle "costruzioni"(22,9%). Si è conclusa l'analisi in termini di sommerso mostrando, altresì, come il valore si ripartisce in sotto-dichiarazioni e lavoro irregolare anche per le singole attività economiche principali passando, infine, alla valutazione dell'ammontare di evasione fiscale prodotto con la quale si giunge al termine dell'analisi dati proposta dal seguente elaborato. Dopo essersi ricollegati all'analisi degli approcci moderni alla stima dell'evasione fiscale, mostrando in quale modo venissero impiegati i metodi "Top-down" e "Bottom-up" nel caso specifico del sistema italiano ed, altresì, nel confronto internazionale, si è scelto di analizzare la dimensione assunta dal fenomeno, oltre che dal punto di vista

complessivo, in termini, questa volta, di singole imposte evase. Nel 2016, con 110 miliardi di euro di evasione riportati nella relazione ufficialmente approvata dal Parlamento europeo, l'Italia si collocava al primo posto tra i paesi europei e, secondo l'ultimo resoconto del MEF, la media dal 2013 al 2018 si è attestata sugli 84,3 miliardi di euro (70 mld di euro corrispondenti a sotto-dichiarazioni e 14,3 mld di euro da errori di compilazione delle dichiarazioni e mancati versamenti). Dalla rassegna delle principali imposte presenti nel Paese, l'IVA è risultata essere la più evasa con 35,5 miliardi di euro medi, nell'arco temporale di riferimento, seguita dall'IPREF(32 mld di euro) e dall'IRES(9,2 mld di euro). L'analisi si è conclusa mostrando il dettaglio dei caratteri assunti dalle singole imposte nell'evoluzione compiuta dal 2013 al 2018 (per il quale le cifre non sono ancora definitive). Nonostante si sia notata una flessione negativa del valore dell'evasione per l'anno 2018 e si possano riconoscere dei notevoli miglioramenti nel campo della Compliance, il valore dell'evasione fiscale nel Paese rimane ancora drammaticamente elevato e spinge a segnalare, in ultima analisi, l'esigenza cruciale di incrementare l'efficacia delle politiche di contrasto, prevenzione e controllo del fenomeno. Per concludere lo studio sul fenomeno dell'evasione fiscale è stata svolta, infine, un'analisi "causa-effetto" dalla quale sono emerse le principali determinanti e le conseguenze di maggior impatto in un mercato regolare. Per quanto riguarda le cause dell'evasione fiscale, si è scelto di dividere l'analisi valutando, in primis, l'aspetto strettamente economico, legato al concetto di utilità, nella scelta del contribuente per poi approdare ad uno studio interdisciplinare della materia. Al fine di raggiungere il primo obiettivo, è stato preso come riferimento il modello A/S che, sulla base della "teoria dei giochi", consente di individuare le determinanti del fenomeno attraverso l'analisi della combinazione delle possibili azioni adottabili dai due attori quali il contribuente e l'Ente preposto al controllo. Attraverso lo studio della "scelta di portafoglio" intrapresa dal contribuente "scommettitore", in

riferimento ai due stati del gioco (“controllo” e “non controllo” dell’Autorità preposta), si sono mostrati, rispettivamente, il rendimento ed il beneficio conseguibile dall’azione evasiva ponderati dal rischio di incorrere nell’accertamento fiscale. L’analisi teorica delle determinanti, sulla base del modello A/S, ha portato ad individuare nella probabilità dell’accertamento, nel grado di avversione al rischio, nella pressione fiscale e nell’entità della sanzione i fattori principali nella scelta di evadere del contribuente. Dallo studio intrapreso, però, è emerso anche il modo in cui il modello sovrastimi la portata del fenomeno evasivo. Per tale ragione è stata presentata una ricerca in merito agli studi empirici e scientifici condotti al fine di determinare la validità del modello teorico preso a riferimento. Procedendo in tal modo, è stato possibile identificare nella combinazione tra una sanzione sufficientemente elevata ed un’alta frequenza/qualità dell’accertamento il deterrente efficace nel disincentivare, dal punto di vista strettamente economico, l’evasione fiscale. La valutazione legata al mero concetto di utilità attesa, d’altra parte, non è risultata esauriente nell’indagare le ragioni che conducono gli individui ad evadere. È stato, quindi, adottato anche un approccio interdisciplinare alla ricerca che, ricollocando il contribuente in un contesto collettivo, ha rivelato l’importanza del ruolo giocato dal concetto della Tax-morale e della Tax-compliance, dalla fiducia nelle Istituzioni, dalla qualità del bene/servizio pubblico, dalla complessità del sistema fiscale e dell’eccessiva burocrazia. In particolare, si è evidenziato come l’immagine dell’evasore e la propensione all’adempimento spontaneo siano indissolubilmente legate al “patto sociale” tra Stato e contribuente. Solamente attraverso una lotta costante alla corruzione nelle Istituzioni ed assicurando un’elevata qualità, ed equa distribuzione, dei beni e servizi prodotti grazie alle risorse comuni sarà possibile, infatti, ridurre l’ammontare del gettito che, puntualmente, non viene corrisposto alle casse erariali. A conclusione dell’analisi delle determinanti è stato nuovamente ripreso il fattore della pressione fiscale, già

evidenziato dallo studio del modello A/S. Anche se è stato possibile riconoscere una relazione positiva, ma non proporzionale, tra il fattore e l'evasione fiscale, le strategie legate all'abbassamento del carico al fine di incrementare il gettito tributario non sono apparse vincenti ed, altresì, nel rapporto che lega pressione ed evasione fiscale sono emerse dinamiche per le quali causa ed effetto tendono a confondersi. Individuando ed approfondendo, infine, l'impatto sulla finanza pubblica, sulla concorrenza sleale, sugli indicatori macro-economici e sulla coesione sociale si sono mostrati i principali effetti sul mercato regolare, giungendo al termine del percorso attraverso i caratteri assunti dal fenomeno dell'evasione fiscale proposto dal seguente progetto di tesi.

In ultima istanza si è voluto approfondire un aspetto particolare del caso italiano legato all'utilizzo dello strumento che è apparso il più controverso nel confronto con quanto fatto emergere dall'elaborato: il condono fiscale. Attraverso la previsione di tale Istituto giuridico da parte dell'ordinamento, infatti, non solo il contribuente sarà nella posizione di non dover versare sanzioni ed interessi generati dall'irregolare adempimento ma, in alcuni casi, risulterà ridimensionato l'ammontare dell'iniziale tributo da versare e non avrà luogo alcuna attività d'accertamento. Una volta presentato un excursus storico, dal quale è emerso l'utilizzo sistematico dello strumento nel Paese inaspritosi, in particolare, dalla riforma fiscale del 1971, è stata intrapresa, quindi, un'analisi delle tipologie di sanatorie fiscali presenti che ha condotto alla distinzione tra la forma "pura" e quella "impura" di condono fiscale. Se i primi sono riferibili al potere di clemenza dello Stato, ricollegabile alla concessione dell'indulto (art.79 Cost.), intrapresi in casi, eccezionali ed irripetibili, essenzialmente connessi a mutamenti radicali del sistema tributario ed incidenti nel solo apparato sanzionatorio, si è evidenziato come le sanatorie impure siano, al contrario, mosse da una logica "premiale" ed influiscano nei criteri di riparto del

carico tributario e nelle attività dell'accertamento fiscale. Si è proceduto, per ciò, all'analisi delle principali forme impure riconosciute all'interno dell'ordinamento e, dal percorso intrapreso, è stato possibile rimarcare la natura, assunta da tale genere di sanatorie, di strumento ordinario di politica economica atto ad incrementare il gettito delle casse erariali. Nella valutazione conclusiva e dal confronto con le determinanti del fenomeno dell'evasione fiscale si è mostrato, infine, che i condoni impuri, in particolar modo di tipo "tombale", oltre a presentare un profilo incostituzionale, conducono ad un risultato inefficiente nel breve periodo, in rapporto all'ammontare evaso, e rappresentano un forte incentivo all'azione evasiva nel medio/lungo termine. L'auspicabile abbandono delle sanatorie fiscali impure a favore dell'investimento in politiche d'emersione repressive, fondate sulla certezza della sanzione e sul miglioramento dell'accertamento in termini di equità, qualità e frequenza, promosso dal seguente progetto di tesi sembra, in ogni caso, trovare delle corrispondenze con la recente esperienza vissuta dal Paese. Nell'ultimo ventennio della storia recente, infatti, non sono state più adottate sanatorie fiscali che presentassero un livello di impurità elevato al pari del condono tombale. La risoluzione delle criticità delle "scudo fiscale" attraverso l'adozione della "Voluntary disclosure" e le caratteristiche assunte dalle osservate "rottamazione ter" e "definizione della lite", nonostante presentino ancora importanti profili premiali del tardivo adempimento, di disparità di trattamento e d'incentivo all'evasione, non palesano più evidenti riduzioni forfettarie dell'iniziale tributo come osservato per la sanatoria del 2002. Tale risultato, però, non nasce da un cambiamento radicale della narrazione politica sul tema dell'evasore o da confronti più puntuali tra l'ampliamento del bacino dell'evasione fiscale ed il misero gettito recuperabile nel breve termine ma, piuttosto, in ragione della condanna della pratica tombale da parte del Parlamento Europeo (giudizio riconfermato anche da alcuni pronunciamenti della Cassazione) e dell'emergente dimensione digitale rappresentata, ad esempio,

dalla fatturazione elettronica o dal Processo Tributario Telematico. Riguardo all'ultima considerazione, all'aumentare del livello d'informatizzazione della Compliance e del Contenzioso, infatti, risulterà sempre meno agevole avvalersi delle ragioni legate all'alleggerimento del carico di lavoro dell'Agenzia e delle Commissioni Tributarie nell'adozione del condono fiscale. Si vuole, quindi, concludere il progetto attraverso un monito legato alla difficile situazione attuale in cui la pandemia globale getta un alone d'incertezza in ogni campo dell'organizzazione socio-economica. In tale clima d'instabilità, infatti, ogni manovra potrebbe apparire giustificata ed il rischio di interrompere il percorso, seppur forzato, intrapreso sulla via del contrasto agli effetti deleteri della sistematica previsione del condono tombale si fa sempre più concreto. Un esempio recente è stato fornito dall'emendamento presentato da "Forza Italia" l'1 dicembre 2020 con il quale viene proposto un condono tombale che ricalca le linee della riforma del 2002. L'aiuto categorizzato rappresentato dall'adozione delle manovre, anziché far fronte alle difficoltà in cui versa il Paese, per quanto fatto emergere dal seguente progetto di tesi, potrebbe aggravare ulteriormente la situazione nel futuro prossimo.

## FONTI

### BIBLIOGRAFIA - RIVISTE - PRASSI

Adair P., (2017): “Non-Observed Economy vs. the Shadow Economy in the EU: The Accuracy of Measurements Methods and Estimates”.

Adams C., (2008): “For good and evil. L’influsso della tassazione sulla storia dell’umanità”.

Agenzia delle entrate, (2003): “Circolare N.12/E”

Agenzia delle Entrate, (2012): “Integrazione e definizione per gli anni pregressi, definizione dei ritardi od omessi versamenti”.

Agenzia delle Entrate, (2013): “Circolare N.12/E”.

Agenzia delle Entrate, (2016): “Comunicato stampa 15-12-2016”.

Agenzia delle entrate, (2015): “Provvedimento 29-10-2015”.

Akhtar S. e John K., (2019): “Multinationals' tax evasion: A financial and governance perspective”.

Allingham M. and Sandmo A., (1972): “Income tax evasion: a theoretical analysis”.

Alm J. et al., (1992): “Institutional Uncertainty and Taxpayer Compliance”.

Alm J. (2012): “Measuring, explaining, and controlling tax evasion: lessons from theory, experiments, and field studies”.

Alm J. e Yunus M., (2009): “Spatiality and Persistence in U.S. Individual Income Tax Compliance”.

Alm J. e Torgler B., (2006): “Culture Differences and Tax Morale in the United States and Europe”.

Andreoni J., Erard B. e Feinstein J., (1998): “Tax compliance”.

Australian Government Taxation Office, (2012): “Why we measure the tax gap”.

Alstadsæter A. e Johannesen N., (2017): “Tax Evasion and Inequality”.

Beghin M., : “Diritto Tributario”.

Bernardi L. e Franzoni L., (2004): “Evasione fiscale e nuove tipologie di accertamento: una introduzione all'analisi economica”.

C.G.I.A Mestre, (2018): “Condoni: in 45 anni incassati quasi 132 miliardi di euro”.

Conti P., (2011): “Una storia di sanatorie e condoni”.

Corte dei Conti, (2017; 2015; 2014): “Rapporto sul Coordinamento della Finanza Pubblica”.

Crane S. e Nourzad F., (1992): “Inflation and Tax Evasion: An Empirical Analysis”.

Davida P. e Semeráda P., (2014): “Possibilities of measuring tax evasion related to fuel sale”.

De Mita E. (2003): “Il condono fiscale tra genesi politica e limiti costituzionali”.

De Paula A. e Scheinkman J., (2009): “The Informal Sector: An Equilibrium Model And Some Empirical Evidence From Brazil”.

Falsitta G., (2003): “I condoni fiscali tra rottura di regole costituzionali e violazioni comunitarie”.

Ferwada et al., (2010): “Revaluating the Tanzi-Model to Estimate the Underground Economy”.

Fuest C., (2012): “Tax evasion, tax avoidance and shadow economy: introduction”.

Gibbons R., (2005): “Teoria dei giochi”.

Gigliotti A. (2012): “Guida al ravvedimento”.

Giusti G. (2020): “La chiusura delle controversie tributarie per effetto del condono”.

Ha-Joon Chang, (2015): “Economia. Istruzioni per l’uso”.

Kirchler E., Berti C. e Kastlunger B., (2007): “La china scivolosa del comportamento fiscale: un contributo alla costruzione di uno strumento per la ricerca sulla compliance”.

IPSOA Quotidiano, (2014): “Il ravvedimento operoso quale strumento deflativo del contenzioso”.

IPSOA Quotidiano, (2016): “Condono tombale”.

IPSOA Quotidiano, (2016): “L’ampliamento dell’istituto del nuovo ravvedimento operoso”

IPSOA Quotidiano, (2017): “Rottamazione delle cartelle nelle procedure concorsuali”.

Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT), (2011): “L’economia sommersa e il lavoro non regolare”.

Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT), (2013): “L’economia non osservata nei conti nazionali: innovazioni nei metodi di misurazione ed elementi di analisi del fenomeno”.

Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT), (2014): “I nuovi conti nazionali in SEC 2010, innovazioni e ricostruzione delle serie storiche”.

Marini G., (2014): “Evasione da riscossione nei reati tributari”.

Ministero dell’Economia e delle Finanze, (2020 - 2010): “relazione sull’economia non osservata e sull’evasione fiscale e contributiva”.

Monticelli A., (2005): “Economia Sommersa ed Evasione Fiscale. Analisi Teorica ed Evidenze Empiriche”.

Murphy R., (2012): “Closing the European Tax Gap. A report for Group of the Progressive Alliance of Socialists & Democrats in the European Parliament”.

Murphy R., (2019): “The European Tax Gap”.

Omar N. e Zolkafli S. (2015): “Profit shifting and earnings management through tax haven subsidiaries: An exploratory analysis of multinational companies”.

Palmieri I., (2004): “Metodologie utilizzate per quantificare l’evasione fiscale con particolare riferimento ai metodi fondati sugli accertamenti”.

Palumbo G., (2012): “Elusione fiscale e abuso del diritto. L’aggiramento degli obblighi impositivi tra legittimo risparmio ed evasione fiscale”.

Parlamento Europeo, (2019): “Relazione sui reati finanziari, l’evasione fiscale e l’elusione fiscale”.

Preziosi C., (1987): “Il condono fiscale. Natura giuridica, funzione, effetti”.

Raczkowski K. e Mróz B., (2018): “Tax gap in the global economy”.

Ricciardi R., (2014): “Perché non siamo tutti evasori”.

Santoro A., (2010): “L’ evasione fiscale. Quanto, come e perché”.

Schneider F., (2012): “The Shadow Economy and work in the shadow”.

Schneider F., (2013): “Estimating the size of the shadow economy: Methods, problems and open questions”.

Schneider F., (2014): “The Shadow Economy and Shadow Labor Force: A Survey of Recent Developments”.

Schneider F., (2015): “Shadow economy and tax evasion in the EU”.

Schneider F., (2018): “Shadow Economies Around the World: What Did We Learn Over the Last 20 Years?”.

Schneider F. e Buehn A., (2016): “Estimating the Size of the Shadow Economy: Methods, Problems and Open Questions”.

Schneider F. e Enste D.H., (2000): “Shadow Economies Around The World - Size, Causes, and Consequences”.

Schneider F. e Williams C., (2013): “The Shadow Economy”.

Sistem of National Account, (2018): “Analysis of Main Aggregates”.

Slemrod J. e Weber C., (2012): “Toward a credibility revolution in the empirical analysis of tax evasion and the informal economy”.

Slemrod J. e Yitzhaki S., (2002): “Tax Avoidance, Evasion and Administration”.

Sparano G., (2016): “Rottamazione delle cartelle esattoriali D.L. 193/2016, un’opportunità anche per le procedure concorsuali.”

Stankeviciusa E. e Leonasb L., (2015): “Hybrid approach model for prevention of tax evasion and fraud”.

Tabellini P., (2009): “Rientro dei capitali e scudo fiscale”.

Tax Gap Project Group (FPG/041) Brussels, (2018): “The Concept Of Tax Gaps, Report II: Corporate Income Tax Gap Estimation Methodologies”.

Torgler B., (2002): “Speaking to theorists and searching for facts: tax morale and tax compliance in experiments”.

Torgler B., (2003): “Tax morale: theory and empirical analysis of tax compliance”.

Torgler B., (2007): “Tax compliance and tax morale: a theoretical and empirical analysis”.

Uckmar V., (2012): “Diritto tributario internazionale. Manuale”.

Weisz B., (2013): “L’Italia delle tasse, una storia di condoni”.

SITOGRAFIA

<https://www.ipsoa.it/documents/fisco/sanzioni/quotidiano/2020/04/17/evasione->

[fiscale-adesione-condono-riduce-beni-confiscabili.](#)

[https://www.ipsoa.it/documents/fisco/contenzioso-tributario/quotidiano/2020/10/13/condono-tombale-decadenza-mancato-versamento-alcune-rate.](https://www.ipsoa.it/documents/fisco/contenzioso-tributario/quotidiano/2020/10/13/condono-tombale-decadenza-mancato-versamento-alcune-rate)

<https://www.ipsoa.it/documents/fisco/imposte-dirette/quotidiano/2020/07/07/revisione-irpef-iva-stop-condono-pnr-2020>

<https://www.ipsoa.it/documents/fisco/riscossione/quotidiano/2020/12/09/rottamazione-ter-rinvio-1-marzo-2021-rate-scadenza-2020>

<http://www.studioantonioferro.it/finanziaria.html>

<https://www.fiscooggi.it/rubrica/normativa-e-prassi/articolo/definizione-delle-liti-pendenti-tutti-dettagli-circolare>

[https://www.treccani.it/enciclopedia/condono-tributario\\_\(Diritto-on-line\)/](https://www.treccani.it/enciclopedia/condono-tributario_(Diritto-on-line)/)

<https://www.lamiabiblioteca.com/read/11BO0000009659LIBRO?pageId=11BO000009659PAGINA00003&refSearchId=search-216306483>

<https://www.ipsoa.it/documents/fisco/accertamento/quotidiano/2019/04/05/rottamazione-ter-chiusura-liti-pendenti-come-scegliere>

<https://www.altalex.com/documents/news/2003/06/18/sanatorie-fiscali-dichiarazione-integrativa-e-riduzione-delle-perdite-fiscali>

<https://www.ipsoa.it/documents/fisco/riscossione/quotidiano/2019/07/20/condoni-fiscali-stele-rosetta-cerchiamo-risposta-passato>

<https://www.quotidianogiuridico.it/documents/2020/04/15/in-caso-di-condono-fiscale-sono-limitati-i-poteri-di-accertamento-del-fisco>