



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PADOVA
DIPARTIMENTO DI SCIENZE ECONOMICHE ED AZIENDALI
"M.FANNO"

CORSO DI LAUREA IN ECONOMIA E MANAGEMENT

PROVA FINALE

**"L'EVASIONE FISCALE IN ITALIA: CAUSE, EFFETTI E POSSIBILI
STRUMENTI PER CONTRASTARLA"**

RELATORE:

CH.MO PROF. VINCENZO REBBA

LAUREANDO: ALBERTO AMBROSIO

MATRICOLA N. 1065141

ANNO ACCADEMICO 2015 – 2016

L'EVASIONE FISCALE IN ITALIA: CAUSE, EFFETTI E POSSIBILI STRUMENTI PER CONTRASTARLA

Causes, effects and possible tools to fight Tax Evasion in Italy

INTRODUZIONE.....	2
1 IL FENOMENO DELL'EVASIONE FISCALE: CAUSE ED EFFETTI.....	3
1.1 DEFINIZIONE DI EVASIONE FISCALE E DIFFERENZA CON L'ELUSIONE	3
1.2 REDISTRIBUZIONE E PRINCIPI ALLA BASE DELLE IMPOSTE	3
1.3 PANORAMICA SUI VARI TIPI DI IMPOSTE ITALIANE E QUALI SONO LE PIÙ EVASE	4
1.4 PRINCIPALI CAUSE DELL'EVASIONE FISCALE IN ITALIA	6
1.5 COSA COMPORTA L'EVASIONE FISCALE IN TERMINI DI MANCATO GETTITO	7
2 ANALISI ECONOMICA DEL FENOMENO EVASIVO	9
2.1 IL MODELLO TRADIZIONALE DI EVASIONE FISCALE: ALLINGHAM, SANDMO E YIZTHAKI	9
2.2 CONFRONTO TRA RISULTATI TEORICI ED EMPIRICI.....	12
2.3 TEORIE COMPORTAMENTALI E MOTIVAZIONI DELL'EVASIONE FISCALE	13
2.4 TEORIA DEL PROSPETTO E APPLICAZIONE ECONOMICA.....	14
3 STRUMENTI PER IL CONTROLLO DELL'EVASIONE	17
3.1 STRUMENTI DA UTILIZZARE PER DISINCENTIVARE L'EVASIONE	17
3.2 PRINCIPALI MOTIVI DELL'ALTA EVASIONE FISCALI E POSSIBILI INTERVENTI AMMINISTRATIVI PER RIDURLA	18
3.3 DIMINUIRE L'EVASIONE DELL'IMPOSTA SUL REDDITO ATTRAVERSO MISURE DI SEMPLIFICAZIONE	20
3.4 INTERVENTI PER DIMINUIRE L'EVASIONE DELL'IVA	21
CONCLUSIONI	25
Bibliografia:	27
Sitografia	28

INTRODUZIONE

Da troppo tempo ormai l'Italia è soffocata dalla recessione economica e le vie d'uscita da questa lunga crisi sembrano sempre più limitate. Una strada spesso evocata, ma finora poco esplorata, per risanare la finanza pubblica e contribuire al rilancio dell'economia italiana è quella del recupero di risorse conseguibile attraverso la riduzione dell'evasione fiscale, fenomeno particolarmente grave nel nostro Paese.

La prima parte della tesi è infatti dedicata a una valutazione del fenomeno evasivo italiano: dopo una breve definizione di evasione, si analizzano le ragioni che spingono i cittadini ad adempiere (o sottrarsi a) gli obblighi fiscali. Quindi si valuta il reale peso dell'evasione in termini di PIL, evidenziando quali siano le imposte maggiormente evase. Vengono anche esaminati i motivi che possono spiegare perché in Italia il fenomeno dell'evasione è particolarmente grave: questi riguardano sia la struttura economica-produttiva italiana, sia la configurazione dell'apparato pubblico.

Quando si parla di evasione fiscale spesso però si analizza il fenomeno in modo estremamente superficiale, valutandone solo gli aspetti più immediati, senza prendere in considerazione le analisi economiche e sociologiche effettuate negli ultimi 20-30 anni da studiosi di tutto il mondo. Una volta analizzata la situazione italiana, quindi, è necessario approfondire i principali modelli teorizzati per spiegare il fenomeno evasivo nel dettaglio. Nel secondo capitolo viene pertanto sviluppata la trattazione del modello base di Allingham e Sandmo e dei successivi modelli che hanno cercato di affinarne le ipotesi di partenza. Il modello è stato verificato anche sotto il profilo empirico, attraverso una serie di studi che hanno confrontato per gli Stati Uniti l'evasione teorica (prevista dal modello) con quella effettivamente registrata. Per spiegare alcune differenze trovate tra le previsioni teoriche e le statistiche di evasione effettive, i modelli più recenti si sono fondati sulla teoria del prospetto e sulla considerazione di alcune argomentazioni di tipo psicologico e sociologico che coprono alcune carenze della teoria tradizionale di Allingham e Sandmo. Oltre a considerare solo i moventi dell'evasione di tipo economico, è infatti opportuno valutare anche i motivi psicologici che spingono i contribuenti ad evadere, chiarendo quindi i motivi di una così grande variabilità del fenomeno evasivo riscontrata a livello internazionale.

Sulla base dei modelli analizzati, si è quindi cercato di interpretare la realtà italiana e di spiegare perché l'evasione in Italia è così alta. Si tratta solo di motivi storico-culturali o esistono specifici incentivi (analizzati dai modelli esaminati nel capitolo 2) che spingono i contribuenti italiani ad evadere? Quali sono quindi le aree su cui il governo italiano dovrebbe intervenire per ridurre l'evasione fiscale? Quali strumenti sono stati proposti dalle principali organizzazioni internazionali per limitare il fenomeno evasivo? Nel terzo ed ultimo capitolo, oltre a considerare tali problematiche, viene esaminato un significativo caso di successo nella lotta all'evasione e si analizzano una serie di interventi che potrebbero disincentivare l'evasione in Italia.

1 IL FENOMENO DELL'EVASIONE FISCALE: CAUSE ED EFFETTI

1.1 DEFINIZIONE DI EVASIONE FISCALE E DIFFERENZA CON L'ELUSIONE

L'evasione fiscale rappresenta senza ombra di dubbio uno dei principali problemi delle economie moderne: l'incidenza di questa all'interno della sostenibilità economica di diversi stati (soprattutto europei) rendono l'analisi del fenomeno evasivo particolarmente importante in questo determinato periodo storico. L'evasione fiscale consiste nell'insieme di sistemi messi in atto dai cittadini per ridurre o eliminare il prelievo fiscale da parte dello stato, violando però in maniera chiara le normative fiscali messe in essere da quest'ultimo.

Ed è proprio questa chiara violazione a differenziare l'evasione fiscale con l'elusione: l'elusione infatti non viola alcuna norma tributaria, bensì va contro lo "spirito" della legge. Il contribuente dunque utilizza impropriamente una particolare norma a suo vantaggio. Sotto un profilo giuridico, l'elusione fiscale non è perseguibile penalmente in Italia, ma costituisce solo un illecito amministrativo.

C'è da dire però che per quanto riguarda l'analisi del fenomeno evasivo e il suo impatto nel sistema tributario italiano, considereremo i due aspetti (elusione ed evasione) come tutt'uno, in quanto da un punto di vista dell'analisi quantitativa questi aspetti quasi sempre sono considerati congiuntamente.

1.2 REDISTRIBUZIONE E PRINCIPI ALLA BASE DELLE IMPOSTE

Ma quindi perché l'evasione fiscale è da condannare, nell'ambito di politica economica, specialmente nel contesto italiano? Per capire questo, bisogna prima analizzare l'economia del benessere e il sistema redistributivo alla base di questo. L'economia del benessere assume che il benessere della società dipenda da quello dei singoli individui che la compongono. In assenza di questo, la situazione in cui ognuno mantiene il proprio reddito e non vi è redistribuzione sarebbe un equilibrio paretiano, in quanto nessuno dei cittadini sarebbe disposto a cedere parte del proprio per darlo ad un altro individuo. Con l'assunzione invece che un individuo riceve utilità sapendo che il reddito di un altro soggetto è aumentato, c'è spazio per modificare la situazione di partenza: considerando un'utilità marginale decrescente del reddito (maggiore è il reddito minore è l'utilità marginale), è evidente come per un soggetto "ricco" sia conveniente cedere reddito ai soggetti più poveri, in quanto la loro utilità sarà superiore alla sua, e quindi in seguito alla funzione del benessere sociale, l'utilità del soggetto ricco aumenterà. Questo meccanismo avviene fin quando la disutilità nel privarsi di un'unità di reddito aggiuntiva da parte del soggetto ricco, supera l'utilità che riceve dalla funzione di benessere sociale. Il ruolo dello stato è dunque fondamentale per sostenere questo sistema, in quanto i singoli contribuenti non conoscono chi è effettivamente bisognoso: lo stato quindi interviene e si mette in mezzo a questo scambio, permettendo di compiere lo scambio a un costo estremamente inferiore.

Alcuni economisti hanno fatto un ulteriore passo in avanti, considerando la redistribuzione del reddito un vero e proprio bene pubblico, in quanto il livello di disuguaglianza all'interno di una società, influisce sull'utilità di tutti i cittadini. Inoltre la politica di redistribuzione del reddito può essere paragonata a una sorta di polizza assicurativa: quando si è benestanti, si pagano premi per finanziare i cittadini più poveri, con la consapevolezza che se dovesse accadere anche a loro, questi riceverebbero comunque dei sussidi dai contribuenti più benestanti.

L'evasione fiscale rende tutto questo meno efficiente ed efficace: inefficacie in quanto la redistribuzione del reddito viene meno e l'utilità derivante dalla funzione del benessere sociale è inferiore; inefficiente perché per sopperire alla mancanza di fondi da utilizzare per le iniziative sociali, lo stato deve richiedere ai cittadini una quantità superiore di reddito rispetto a quella che cedrebbero in condizioni di pareto efficienza. Considerando quindi che un equilibrio è pareto efficiente se l'allocazione delle risorse è tale per cui non è possibile effettuare miglioramenti paretiani senza peggiorare le condizioni di un soggetto, è evidente come un aumento di tassazione costringa i soggetti a muoversi da quell'equilibrio paretiano. In questo modo i contribuenti non sono più nel punto di indifferenza, ma sono a loro volta incentivati ad evitare la redistribuzione, perché la disutilità nel cedere un'unità di reddito è superiore rispetto all'incremento di benessere sociale.

L'evasione dunque, oltre ad incrinare il disegno del modello di imposizione diretta e a generare effetti distributivi perversi, ha anche degli effetti allocativi negativi, in quanto modifica le allocazioni "naturali" indirizzando più risorse nei settori in cui è più facile evadere. Il fenomeno può dunque avere anche una spiegazione politica: l'evasione potrebbe essere vista come risultato di scambio tra governanti e alcune categorie di governati.

1.3 PANORAMICA SUI VARI TIPI DI IMPOSTE ITALIANE E QUALI SONO LE PIÙ EVASE

Ma esattamente quali sono le imposte maggiormente evase in Italia? E quanto è quindi il minor gettito che lo stato riceve da ciascun tipo di imposta? Nella tabella sottostante vediamo come in media, nel quinquennio 2001-2006 in Italia sono stati evasi più di 91 miliardi di euro sommando IVA, IRPEF, IRAP e IRES.

Tabella 1.1 Disaggregazione del Tax Gap per macro tipologie di imposte

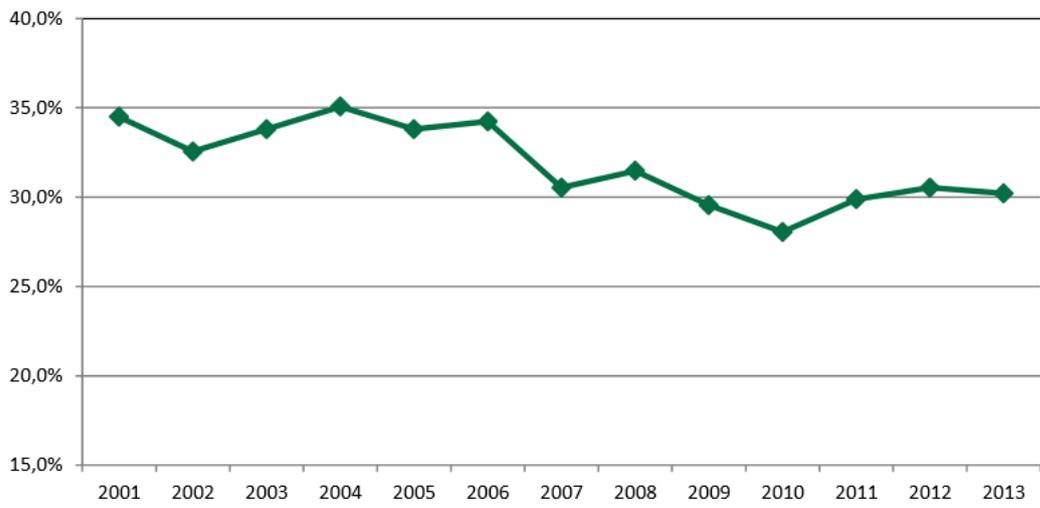
Tax Gap Imposta	Media 2001-2006	Media 2007-2013
IVA	40.661	40.251
IRPEF+IRES	45.253	43.928
IRAP	7.642	7.207
Totale	93.556	91.386
Totale/PIL netto PA	7,6%	6,6%

Fonte: Nota di Aggiornamento DEF 2015

Nel periodo 2007-2013, secondo il DEF del Ministero dell'Economia e delle Finanze, in Italia sono stati evasi circa 91 miliardi annui (in media), 40 miliardi di IVA, 44 miliardi di IRPEF+IRES e 7 miliardi di IRAP.

Considerando sempre questo periodo di riferimento, l'imposta maggiormente evasa in percentuale rispetto al gettito effettivo, è l'IVA: l'IVA effettivamente raccolta dall'agenzia delle entrate ammonta a una media di 115 miliardi l'anno, contro i 40 miliardi evasi (quasi il 35%). IRPEF più IRES vengono evase per il 22%, mentre l'IRAP per il 20%.

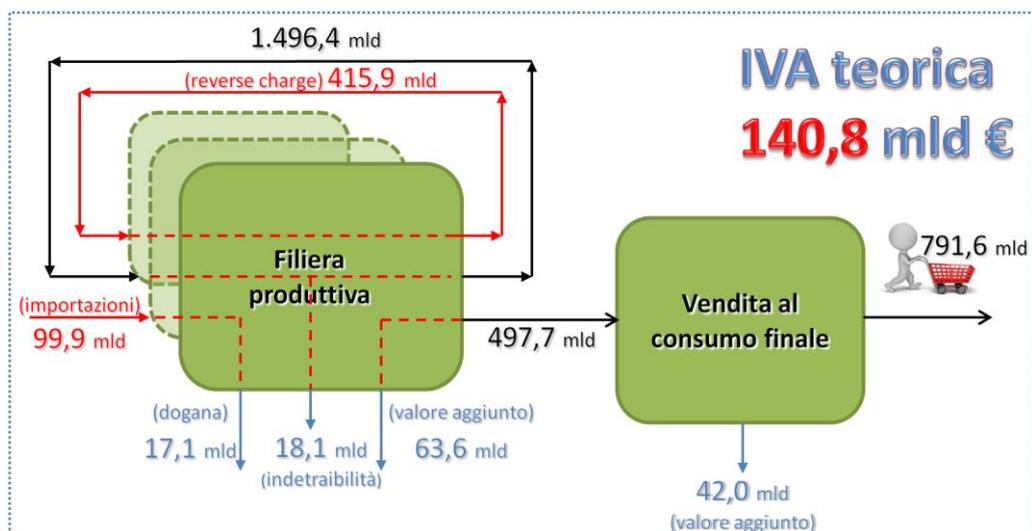
Figura 1.1 Valore del gap IVA rapportato all'IVA potenziale (propensione al gap)

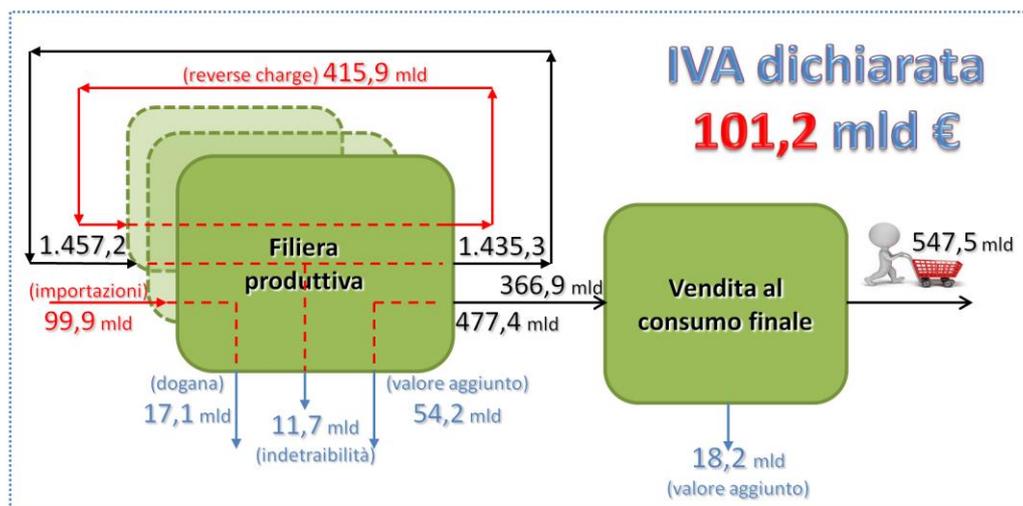


Fonte: Nota di Aggiornamento DEF 2015

L'evasione dell'IVA può avvenire in diverse maniere, soprattutto nei rapporti con il consumatore, che rappresentano il momento in cui l'evasione viene messa in pratica il più delle volte (63% dell'evasione di IVA): ci può essere infatti l'omessa fatturazione, l'omessa emissione di scontrini o ricevute fiscali, l'omessa registrazione dell'IVA o l'omessa dichiarazione di tali registrazioni. Spesso però la fatturazione viene eseguita correttamente, ma questa non viene dichiarata al fisco, comportando una detrazione da parte dell'acquirente (in situazioni di cessioni intermedie) sebbene l'IVA rimanga nelle casse del soggetto venditore. Nonostante la ridotta frequenza di questo tipo di evasione nelle cessioni intermedie (solo l'11%), la perdita di gettito risulta molto rilevante dato l'enorme ammontare dei valori complessivi delle transazioni intermedie: secondo una ricerca effettuata dal centro studi Nens nel 2014 in situazioni di cessioni intermedie vengono evasi circa 10 miliardi di euro l'anno.

Figura 1.2 : IVA teorica vs IVA dichiarata



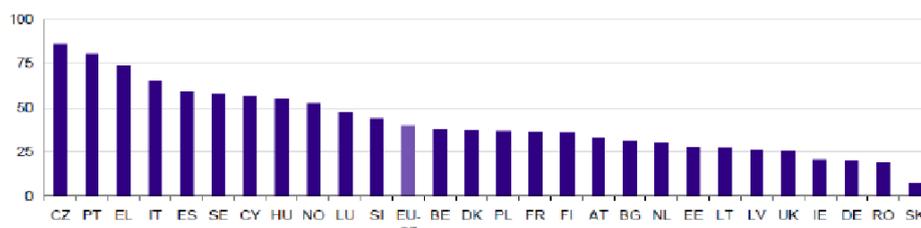


Fonte: Centro studi Nens (Rapporto 2014)

1.4 PRINCIPALI CAUSE DELL'EVASIONE FISCALE IN ITALIA

Le cause del fenomeno evasivo, anche in relazione all'analisi appena compiuta, possono ricadere prima di tutto nella struttura economica produttiva italiana. Con una ricerca effettuata nel 2013 dall'unione europea, l'Italia risulta infatti il paese con il maggior numero di imprese in Europa - 3,834 milioni - con la seconda, la Francia, che si ferma a 2,5 milioni. Da qui si evidenzia una chiara criticità del sistema tributario italiano: controllare 3,8 milioni di imprese, la maggior parte estremamente piccole (94,8% microimprese), risulta effettivamente troppo difficile. Infatti, secondo uno studio di Raffaello Lupi citato nel Nens del 2014, solo il 3% delle SpA (le aziende notoriamente più grandi) evade, contro il 34% delle Srl.

Figura 1.3 – Densità di PMI per 1000 abitanti nell'Eurozona



Fonte: Eurostat 2008

I controlli quindi non sono capillari, ma basati su stime e controlli campionari sul territorio. Inoltre, come vedremo più avanti, delle sanzioni troppo ridotte incentivano i contribuenti ad evadere le imposte, in quanto la combinazione tra probabilità di essere puniti e l'effettiva punizione a cui si va in contro in caso di evasione accertata, è troppo bassa per convincere i cittadini a corrispondere quanto dovuto all'autorità statale. Minore è la probabilità di essere scoperti, maggiore sarà l'evasione. Anche la scarsa efficienza amministrativa dunque ha un ruolo importante in tutto ciò: nel 1973 i contribuenti soggetti ad imposizione personale erano 4,5 milioni, nel 2013 sono circa 41 milioni. È evidente che i principi della riforma del 1973 siano poco coerenti sotto questo profilo: si è scelto il criterio della tassazione del reddito effettivo e sono stati scelti criteri di accertamento analitico, nonostante una struttura economico-produttiva caratterizzata da un elevato numero di piccole imprese e lavoratori autonomi, senza attuare alcun intervento che ponesse l'amministrazione in grado di far fronte ai suoi compiti.

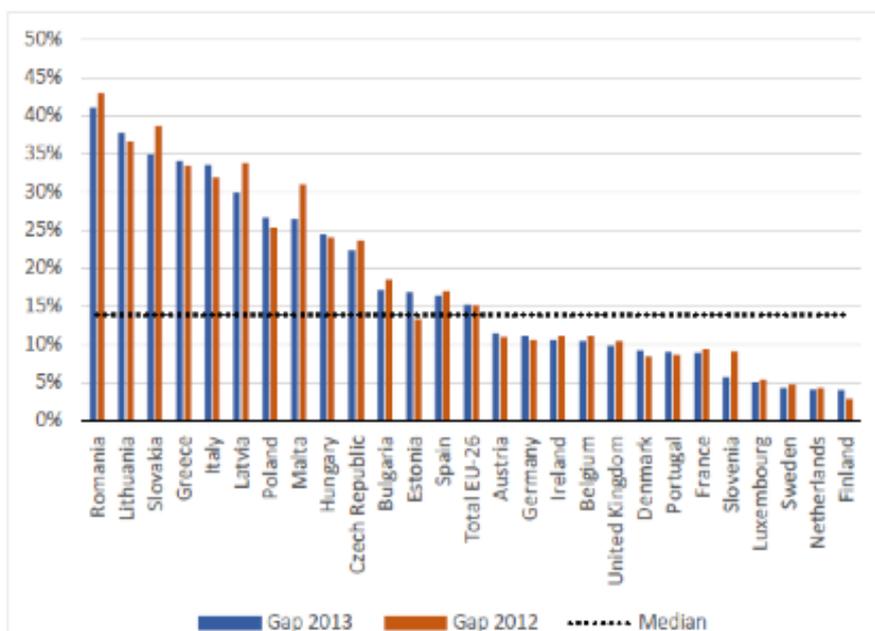
Secondo Vincenzo Visco (2015), uno dei ministri del tesoro e delle finanze che hanno maggiormente lottato contro l'evasione fiscale (ottenendo risultati più che buoni), "La lotta all'evasione è il risultato di numerosi fattori complementari: essa è fatta di strategie consapevoli perseguite con coerenza e trasparenza; di misure legislative, procedure e interventi amministrativi tempestivi, rapido utilizzo delle nuove tecnologie; uso sistematico e consapevole delle banche dati; buona organizzazione degli uffici, preparazione, motivazione e tranquillità del personale che deve sentirsi sostenuto nella sua azione; dialogo costante con i contribuenti... Solo a valle di tutto ciò intervengono gli accertamenti, la riscossione, le sanzioni."

Quindi la riduzione all'evasione non dipende soltanto dal numero di accertamenti che vengono fatti, ma dalla complessiva attività dell'amministrazione fiscale che ha la possibilità di ridurre sensibilmente il fenomeno evasivo intervenendo a monte. Ancora Visco (2015) sostiene infatti che "Da questo punto di vista i 12-14 miliardi che il governo, la amministrazione e la stampa continuano ad indicare come il frutto della lotta all'evasione sono scarsamente indicativi. Essi infatti misurano il risultato del processo di accertamento che si realizza ogni anno, ma non indicano né un recupero strutturale dell'evasione, né sono indicativi della efficienza della amministrazione. Il gettito recuperato infatti, deriva da accertamenti relativi a più anni precedenti; inoltre per circa il 40% il recupero deriva dalla correzione di errori materiali nella compilazione delle dichiarazioni; infine la cifra recuperata è modesta (meno di un punto di PIL), e non incide sulla riduzione del fenomeno (in altre parole, nonostante gli accertamenti l'evasione rimane al 9% del PIL)."

1.5 COSA COMPORTA L'EVASIONE FISCALE IN TERMINI DI MANCATO GETTITO

Nella situazione italiana attuale sembra opportuno concentrarsi prioritariamente sulla evasione dell'IVA: ogni anno vengono evasi circa 40 miliardi di IVA in Italia, che corrispondono al 34% del potenziale gettito in assenza di evasione. In Europa invece la situazione è decisamente diversa, infatti se da un lato la media è di circa il 15%, i paesi maggiormente virtuosi sono tutti attorno al 10% di tax gap. Seguendo la media europea si evaderebbero 17 miliardi l'anno di IVA, seguendo

Fig. 1.4 - Gap dell'IVA nella UE 26

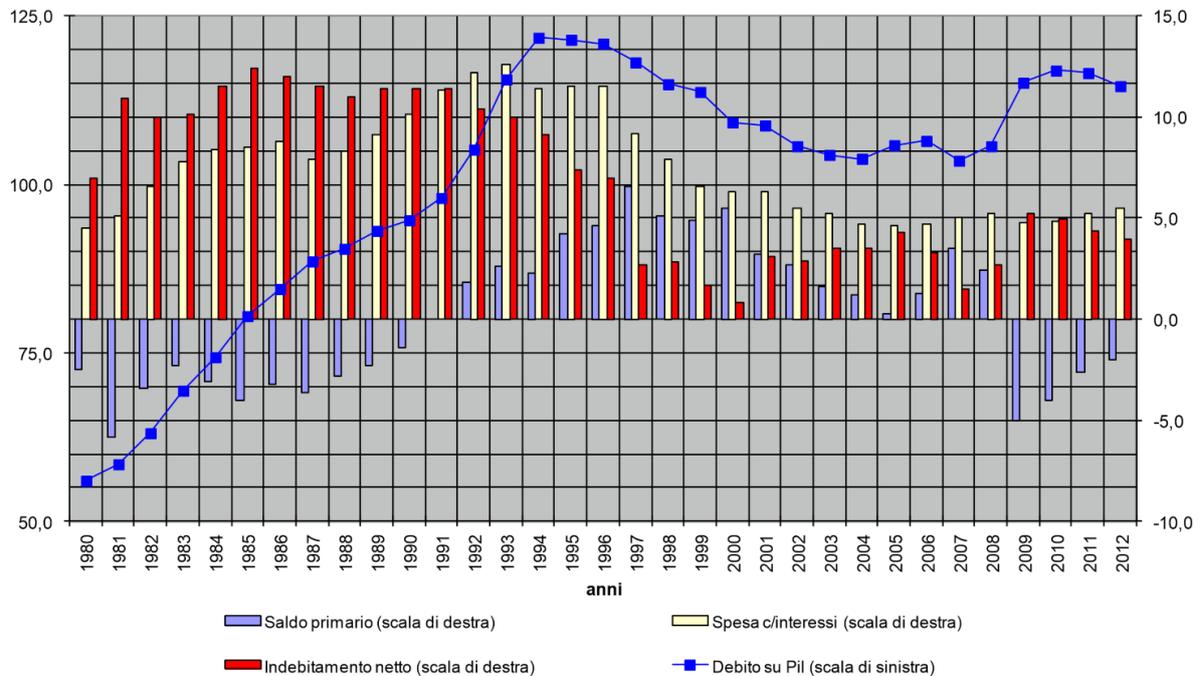


Fonte: Study to quantify and analyse the VAT Gap in the EU Member States – 2015 Report

invece i paesi più virtuosi, si evaderebbe solo 10 miliardi l'anno, portando un incremento del gettito per l'erario di più di 30 miliardi l'anno. Per quantificare la cifra, se consideriamo per esempio il deficit annuale italiano, circa il 3% del pil, (40 miliardi l'anno), si nota come con un'evasione in linea con i paesi più virtuosi in Europa si arriverebbe a più che dimezzarlo, andando ben sotto i

parametri europei del patto di stabilità. Conseguentemente un deficit inferiore porterebbe a tassi di interesse sul debito pubblico inferiori e spese per interessi in diminuzione, generando ulteriore ricchezza nel paese. È ad ogni modo difficile stabilire con esattezza l'ammontare di interessi risparmiati a causa di un debito pubblico in diminuzione, in quanto il tasso di interesse sul debito dipende anche da altri fattori esterni.

Fig. 1.5 : Debito, deficit e interessi: PA italiane



Fonte: Dosi, *L'equilibrio del bilancio pubblico, deficit e debito pubblico*, 2015

Se nel medio periodo questa è la soluzione ideale, nel breve periodo per convincere i contribuenti sulla bontà delle politiche volte a ridurre l'evasione fiscale dell'IVA, basterebbe dire che, se allineati con paesi quali Francia, Germania e Regno Unito, ciascun contribuente dovrebbe pagare circa 500 euro in meno all'anno di imposte. E questo senza considerare l'evasione di IRAP, IRPEF e IRES.

2 ANALISI ECONOMICA DEL FENOMENO EVASIVO

2.1 IL MODELLO TRADIZIONALE DI EVASIONE FISCALE: ALLINGHAM, SANDMO E YITZHAKI

Considerando il comportamento degli agenti economici come perfettamente razionale, l'evasione fiscale rappresenta una scelta "di portafoglio" in condizioni di incertezza: la quantità di evasione sarà determinata dalla possibilità che questa possa essere scoperta e punita. Il principale modello di riferimento è quello di Allingham e Sandmo, poi integrato da Yitzhaki.

Il modello A/S si basa su alcune ipotesi fondamentali, che costituiscono le basi dell'analisi economica del fenomeno evasivo.

Anzitutto bisogna dire che il contribuente agisce in maniera razionale, con il solo scopo di massimizzare la propria utilità attesa: in questo modo egli valuterà ex ante tutte le varie alternative e sceglierà quella che gli garantisce un'utilità attesa superiore. C'è però da considerare anche l'avversione al rischio del contribuente, la paura di essere scoperti e puniti: l'individuo non ama il rischio (altrimenti non esisterebbero per esempio le assicurazioni), ma non è nemmeno completamente avverso, altrimenti il fenomeno evasivo non esisterebbe. Il contribuente poi conosce perfettamente il proprio reddito effettivo, che invece non è noto all'Amministrazione centrale: a causa di questa asimmetria informativa, il reddito effettivo potrà essere differente da quello dichiarato ($y-e$). Quindi c'è una probabilità nota al contribuente che la dichiarazione venga accertata dall'Amministrazione centrale: dopo l'accertamento si presume che l'Amministrazione sia a conoscenza dell'effettivo reddito del contribuente, e che quindi possa stabilire con esattezza l'imposta da versare e la sanzione amministrativa proporzionale all'imposta evasa.

Detto questo, il contribuente deve massimizzare la propria utilità decidendo quante imposte evadere, tenendo presente una data probabilità di subire un accertamento: senza accertamento il reddito del contribuente sarà formato dal suo reddito effettivo (y), meno le imposte pagate $t(y-e)$, con accertamento invece sarà formato dal reddito effettivo meno le imposte pagate $t(y-e)$, meno il pagamento dell'imposta evasa ma che verrà pretesa dall'Amministrazione, e meno la sanzione amministrativa fte .

Il saggio di Bernardi e Franzoni ha introdotto una piccola modifica al modello: l'accertamento infatti comporta un disagio al contribuente, un costo che può essere valutato sia dal punto di vista economico, sia in termini di tempo perso. Un costo che va comunque considerato nella funzione di utilità del consumatore, in quanto è un'altra componente della "perdita" dovuta ad accertamento.

Data p la probabilità di incorrere in accertamento, si ricava facilmente la funzione di utilità del contribuente, in relazione alle imposte evase:

$$EU(e) = (1 - p)u(y - t(y - e)) + pu(y - t(y - e) - te - fte - d)$$

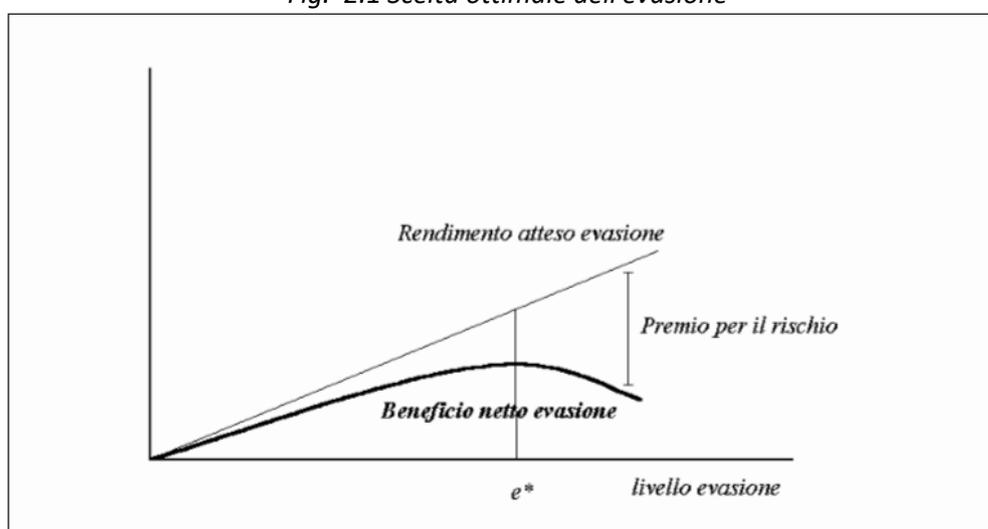
E' fondamentale per la nostra analisi sottolineare che data questa funzione, l'evasione abbia un rendimento monetario atteso pari a $(1-p)(te) - p(fte)$: in caso di mancato accertamento il premio monetario è dato dalle minori imposte pagate, in caso di effettivo accertamento, la perdita è data dalla sanzione amministrativa. Se il rendimento effettivo quindi è positivo il contribuente sarà indotto ad evadere, in quanto il prodotto tra probabilità di accertamento e sanzione amministrativa è inferiore al prodotto tra probabilità di non accertamento e imposte risparmiate.

$$\text{Rendimento atteso evasione: } t[1-p(1+f)]$$

Questo è un primo importante risultato dell'analisi, che si riconduce a quanto visto nel primo capitolo: la frequenza degli accertamenti e le sanzioni amministrative sono il maggior deterrente per l'evasione fiscale, in quanto ciascun contribuente sceglie l'ammontare da non dichiarare in base al beneficio monetario atteso dall'evasione: tanto maggiore è questo, tanto più i contribuenti saranno "incentivati" ad evadere, perchè la combinazione tra frequenza degli accertamenti fiscali e sanzioni amministrative è talmente bassa da rendere conveniente l'evasione.

In tutto questo discorso si è solamente accennato il fattore rischio, quell'elemento che evita l'evasione totale delle imposte da parte dei contribuenti, anche se il beneficio atteso è positivo: tanto maggiore è l'evasione, tanto più grande è la variabilità del reddito. In caso di accertamento il reddito sarà basso, senza accertamento il reddito sarà alto: si verifica quindi in questo caso un trade-off tra rendimento atteso dell'evasione e variabilità del reddito del contribuente.

Fig. 2.1 Scelta ottimale dell'evasione



Fonte: Luigi Bernardi, Luigi Alberto Franzoni, *Evasione fiscale e nuove tipologie di accertamento: un'introduzione all'analisi economica*, 2004

Da questo modello si può concludere che per eliminare del tutto l'evasione fiscale, il rendimento atteso di essa dovrebbe risultare negativo: $t[1-p(1+f)] < 0$, quindi $p > 1/(1+f)$. Quindi, ipotizzando una sanzione pari al 100 per cento della maggior imposta accertata, il tasso degli accertamenti dovrebbe superare il 50 per cento. C'è poi da aggiungere come l'aliquota non incida in questo particolare studio: t infatti sarà sempre positivo nella formula del rendimento atteso, quindi non modifica la scelta del contribuente di evadere o no, ma varia solo il beneficio che esso ne trae.

Analizzando poi la funzione del rendimento atteso dal contribuente è semplice notare come l'amministrazione centrale possa modificare la scelta dei contribuenti di evadere attraverso o sanzioni amministrative più pesanti o un aumento della probabilità degli accertamenti; secondo l'analisi di Becker (1968), citata da Bernardi e Franzoni nel loro saggio, "la sanzione è uno strumento chiaramente meno costoso dal punto di vista dell'amministrazione. Mentre per far crescere la probabilità degli accertamenti è necessario un maggior impiego di personale

specializzato, un aumento della sanzione può essere ottenuto con un semplice tratto di penna”. In realtà vi sono alcuni limiti a questo, sia costituzionali che di efficacia: è bene anzitutto ricordare che la pena deve sempre essere proporzionale all’offesa. Inoltre vi sono diversi studi empirici che dimostrano come il vero deterrente dell’evasione non è tanto il peso della sanzione, bensì la probabilità dell’accertamento.

Dall’analisi del modello tradizionale di Allingham e Sandmo, si può facilmente ricavare il beneficio individuale legato all’evasione

$$\text{Beneficio individuale dell'evasione} = te^*[1-p(1+f)] - PR(e^*)$$

Il beneficio per il contribuente è quindi dato dal prodotto tra l’ammontare evaso te e il rendimento atteso dell’evasione $t[1-p(1+f)]$, meno il premio per il rischio dovuto alla variabilità del reddito. È evidente come maggiore sia l’avversione al rischio del contribuente, minore sarà il beneficio ottenuto dall’evasione, e minore sarà l’evasione totale.

La perdita netta di gettito per l’amministrazione pubblica sarà invece pari alla differenza tra sanzione riscossa in caso di accertamento e minor gettito in caso di mancato accertamento.

$$\text{Perdita netta gettito} = -(1-p)te^* + p fte^* = [1 - p(1+f)]te^*.$$

È quindi semplice notare la differenza di utilità tra la perdita netta della pubblica amministrazione e il beneficio del contribuente: il contribuente infatti “sconta” il beneficio atteso con il premio per il rischio, mentre la pubblica amministrazione non deve scontare alcun rischio legato all’evasione. Ecco che siamo di fronte quindi a uno spreco di risorse dovuto all’incertezza del contribuente, alla sua avversione al rischio e alla variabilità del reddito: l’utilità che il singolo riceve in seguito all’evasione sarà inferiore a quella che la pubblica amministrazione avrebbe ottenuto se il contribuente avesse dichiarato il reddito corretto, in quanto l’avversione al rischio semplicemente riduce l’utilità della somma di denaro evasa.

Bernardi e Franzoni nel loro saggio (2004) si concentrano anche sull’effetto disagio che l’accertamento provoca nei contribuenti: l’effetto di disturbo (che spesso si trasforma in vessazione) è spesso estremamente rilevante per la tranquillità e serenità del contribuente, non necessariamente evasore. Questo costo, proprio come il premio per il rischio, costituisce una perdita di utilità secca per la società: il disagio del contribuente infatti non costituisce alcun beneficio per il fisco, ma è solo un effetto collaterale di attività che dovrebbero essere svolte in maniera meno invadenti e più rispettose per il contribuente.

Non è invece molto chiaro quali siano le conseguenze di un aumento dell’aliquota fiscale t sul reddito dichiarato: un aumento dell’aliquota porta sia ad un effetto di reddito che di sostituzione. Un’aliquota superiore infatti diminuisce il reddito dei contribuenti post tassazione, rendendoli quindi meno propensi al rischio, facendo aumentare il reddito dichiarato. L’aumento dell’aliquota però causa anche un aumento del rendimento per ciascun euro non dichiarato: l’individuo a fronte di una tassazione troppo elevata, preferirà mantenere basso il reddito dichiarato perché considera eccessivo il livello di tassazione a cui è sottoposto.

2.2 CONFRONTO TRA RISULTATI TEORICI ED EMPIRICI

Per testare la veridicità delle teorie sopra riportate è stato necessario un lungo periodo di studio e analisi statistica-econometrica e sperimentale. Attraverso il primo approccio, i ricercatori provano a trovare una relazione chiara ed evidente tra l'evasione fiscale e indicatori di natura macroeconomica, istituzionale e fiscale. Data però la carenza di dati certi ed oggettivi, i ricercatori spesso si affidano a misure proxy ricavate da dati di contabilità nazionale o studi macroeconomici effettuati da autorità nazionali: negli stati uniti ad esempio è stato creato un organismo (il National Research Program) che raccoglie ed elabora periodicamente le statistiche riguardanti i risultati degli accertamenti fiscali e le confronta con le stime di reddito medio per categoria professionale, ottenendo una mappa dei principali evasori in base al reddito e all'occupazione. Il problema di questo approccio è che è molto costoso e richiede grande impegno da parte delle autorità nazionali per istituire organismi che abbiano la capacità di raccogliere periodicamente dati particolarmente difficili da ricavare. Molti paesi dunque utilizzano un approccio meno costoso: è possibile sfruttare gli studi macroeconomici (o sondaggi/questionari) per “chiedere” direttamente ai cittadini, ovviamente in forma anonima, se e quanto evadono le imposte.

Secondo Corazzini però “l'approccio statistico-econometrico è anche soggetto al problema dell'identificazione e neutralizzazione dei cosiddetti effetti spuri. È noto infatti che il segno nonché la magnitudine della relazione tra due variabili di natura economica possono essere distorte dall'esistenza di cofattori non facilmente misurabili e isolabili”.

Per ovviare a questo problema, gli economisti si sono affidati a un'analisi comportamentale, in cui i soggetti presi in esame vengono invitati a partecipare ad attività di laboratorio dove, fra le altre cose, devono prendere importanti decisioni di natura economica (VEDI ALM 2012 e TORGLER 20002): all'inizio di ogni round, a tutti i soggetti viene dato un determinato reddito, e questi devono decidere quanto dichiarare, e quindi quante imposte versare. L'accertamento può avvenire con una determinata probabilità (come nel modello analizzato in precedenza), e in caso di dichiarazione parziale, il soggetto dovrà pagare una multa sulle tasse non versate. Il processo chiaramente viene ripetuto più volte. Da questi studi sono usciti una serie di dati molto importanti che possono completare l'analisi teorica di Allingham e Sandmo:

- L'elasticità del tasso di accertamento è spesso molto ridotto e varia significativamente tra diversi studi
- Gli accertamenti diminuiscono l'evasione ma non in modo lineare, così gli effetti diminuiscono con un'alta frequenza di accertamenti
- Gli accertamenti costituiscono un deterrente migliore delle sanzioni
- Accertamenti “selettivi” risultano essere decisamente più puntuali ed efficaci rispetto agli accertamenti casuali, anche se comunque una componente casuale deve essere tenuta in considerazione

Ad affiancarsi a questi studi ci sono una serie di osservazioni empiriche meritevoli di attenzione: la prima riguarda la percentuale di contribuenti che effettivamente evadono le imposte negli stati uniti. Andreotti, Erard e Feinstein prima (1998) e Slemrod, Yitzhaki poi (2002) hanno scoperto come la percentuale di evasori negli USA negli anni 90 fosse solo del 30%, molto inferiore rispetto a quanto il modello di Allingham e Sandmo prevedeva: come è possibile che data una bassa probabilità di accertamento e una ridotta sanzione, i contribuenti americani evadessero le imposte così poco?

Poi c'è un'altra osservazione effettuata da una serie di economisti negli anni 80 e 90: la relazione tra pressione fiscale ed evasione non ha trovato alcun riscontro dai dati empirici raccolti da questi

ricercatori. Alcuni infatti hanno trovato relazioni negative, positive o addirittura non significative tra evasione fiscale e pressione fiscale.

2.3 TEORIE COMPORTAMENTALI E MOTIVAZIONI DELL'EVASIONE FISCALE

Nelle precedenti analisi è stata dimostrata tramite studi empirici la debolezza statistica del modello tradizionale A/S: la relazione inversa tra aliquota ed evasione, come teorizzata dal modello, sembra non esistere, infatti il numero di contribuenti effettivamente evasori è molto inferiore rispetto a quello che teoricamente dovrebbero esserci, perlomeno negli USA. Dunque è sorta l'esigenza di arricchire l'analisi tradizionale con studi comportamentali, per integrare meri dati teorici con risultati di test approfonditi su ciò che spinge realmente i consumatori ad evadere. Com'è possibile infatti che cittadini teoricamente incentivati ad evadere a causa del ridotto numero di accertamenti/sanzioni siano così restii ad evadere? Per quale motivo il modello teorico iniziale si è sbagliato? Quali sono gli aspetti da integrare?

Il primo lavoro meritevole di attenzione è quello effettuato da Gordon (1989), il quale ipotizza che il contribuente, nel decidere se e quanto evadere, sia influenzato da motivi etici e morali: sono stati riportati poco sopra gli studi che hanno dimostrato come negli Stati Uniti la percentuale di contribuenti che evade le imposte, data la struttura degli accertamenti e delle punizioni, è molto inferiore rispetto al numero teorico che si può derivare dal modello tradizionale. Gordon prova a dare una spiegazione a questa incongruenza, affermando che nella funzione di utilità del contribuente, l'evasione delle imposte rappresenta una perdita di utilità che cresce al crescere dell'ammontare di reddito non dichiarato. Le motivazioni alla base di questa integrazione possono essere variegata, e risiedono tutte nella coscienza di ciascun individuo: ci può essere per esempio chi sente effettivamente un forte principio redistributivo nelle imposte che paga, accettando di pagare più di quanto il modello di A/S non ipotizzerebbe, perchè se la collettività (o i cittadini meno abbienti) ha più denaro a disposizione, anche il singolo contribuente ne beneficia (come visto nel primo capitolo).

$$EU(e) = (1 - p)u(y - td) + pu(y - ty - s(Y - d) - B(y - e))$$

Il vero effetto di questa correzione al modello tradizionale risiede nella scelta di evadere: ora infatti un rendimento positivo dell'evasione non è più sufficiente a garantire l'evasione delle imposte da parte del contribuente. Nell'equazione infatti non c'è solo la probabilità di incorrere in accertamento o la sanzione che si dovrà subire, l'individuo ora deve anche subire una perdita di utilità derivante dal comportamento contrario alla sua morale e al suo senso etico.

Il secondo lavoro (Erard e Feinstein, 1994), introduce nel modello due importanti componenti psicologiche: il senso di colpa e il sentimento di vergogna. Sebbene possano sembrare molto simili dal punto di vista teorico, senso di colpa e sentimento di vergogna hanno delle differenze sostanziali molto importanti: mentre il primo è uno stato di disagio legato ad un'azione illegale commessa, ma non scoperta, il sentimento di vergogna avviene quando l'azione illegale è stata scoperta e accertata. Quindi il senso di colpa riduce l'utilità dell'evasore in caso di mancato accertamento, quando cioè l'azione illegale non è stata scoperta, mentre il sentimento di vergogna riduce l'utilità solamente in seguito ad un accertamento.

Gli autori hanno dunque introdotto due nuove componenti alla funzione di utilità originaria:

$$EU = (1 - p) \frac{u(Y - td)}{1 + g \left(\frac{tY - td}{Y} \right)} + p \frac{u(Y - tY - st(Y - d))}{1 + s \left(\frac{tY - td}{Y} \right)}$$

Perciò ora l'utilità del contribuente quando l'accertamento non avviene è tanto inferiore quanto è elevato il suo senso di colpa, rappresentato dal parametro g : ogni volta che egli dichiara un reddito inferiore, il denominatore della prima parte dell'equazione è superiore a 1 (il reddito effettivo Y sarà sempre superiore al reddito dichiarato d), quindi dato g maggiore di 0, è evidente come tutta la prima parte dell'equazione si riduca.

In caso di accertamento invece è la seconda parte dell'equazione a modificarsi: il parametro s infatti ($s > 0$) cattura la sensibilità del contribuente al sentimento di vergogna: come prima, dato che Y sarà sempre superiore a d , il denominatore sarà sempre positivo, quindi tutta la seconda parte diminuirà in relazione al peso che il contribuente dà al senso di vergogna (s).

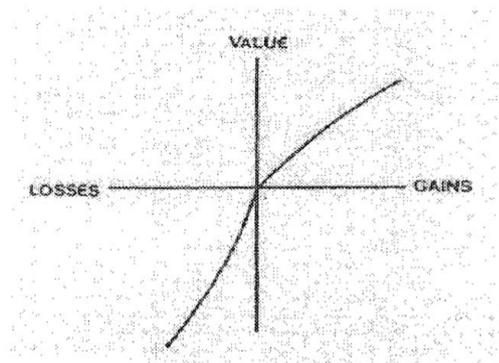
2.4 TEORIA DEL PROSPETTO E APPLICAZIONE ECONOMICA

Come visto l'evasione fiscale rappresenta una scelta di ciascun individuo, che dipende tanto da variabili economiche, quanto "personali", come la predisposizione al rischio, il senso di colpa, il sentimento di vergogna ecc... Se da una parte i modelli economici spiegano piuttosto bene la scelta del consumatore in quanto essere perfettamente razionale, è evidente che nello studio d'insieme del fenomeno manca una componente psicologica, che studia non tanto il comportamento del contribuente come soggetto razionale, bensì le scelte che un individuo (in quanto tale) compie: nel 1979 quindi, due psicologi hanno postulato la Teoria del Prospetto, un modello teorico relativo ai processi decisionali che inducono le persone a prendere decisioni sub-ottimali. In pratica questo modello può essere utile per comprendere il motivo che spinge molti contribuenti a non dichiarare un reddito inferiore di quello effettivo, nonostante a loro converrebbe fare il contrario, data la probabilità di accertamento e le sanzioni a cui andrebbero incontro.

La teoria del prospetto si basa su quattro assunti fondamentali:

- Il decisore (in questo caso il contribuente) interpreta un risultato economico in base al valore di riferimento soggettivamente definito (reference point); quindi un reddito superiore a quello previsto sarà un guadagno, un reddito inferiore al valore di riferimento sarà una perdita
- La predisposizione al rischio non è costante, infatti questa si modifica lungo il dominio dei possibili esiti monetari di una scelta economica; sarà quindi avverso al rischio nel dominio dei guadagni (funzione concava) e propenso al rischio nel dominio delle perdite (funzione convessa)

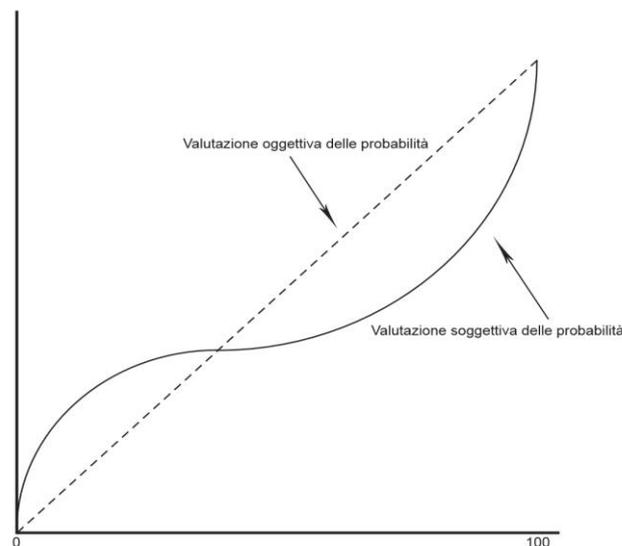
Fig. 2.2 Predisposizione al rischio



Fonte: Daniel Kahneman, *A Perspective on Judgment and Choice*, 2003

- Il decisore è avverso alle perdite: una perdita (sempre riferita al reference point) verrà pesata maggiormente di un guadagno dello stesso ammontare. Kahnemann e Tversky nei loro studi hanno dimostrato come i soggetti presi in esame rifiutassero offerte in cui si proponeva loro un guadagno di 150 dollari al 50% di probabilità a fronte di una perdita di 100 dollari con il 50% di probabilità, infatti secondo loro 150 dollari di guadagno potenziale non erano sufficienti per rischiare di perdere 100 dollari. Ecco spiegato il motivo della forma della curva: una perdita molto vicina al reference point causa una grande diminuzione del valore, molto superiore rispetto all'incremento di valore in seguito ad un guadagno vicino al reference point.
- Il decisore secondo gli studi di Kahnemann e Tversky, tenderebbe a sopravvalutare la probabilità associata ad eventi remoti e sottovalutare la probabilità che accadano eventi quasi certi: passare da una vincita certa a una molto probabile (95%), porta l'individuo a sottovalutare di molto il grado di attrazione dell'alternativa; passare da una perdita certa ad una molto probabile porta invece a rendere meno negativa la perdita.

Fig. 2.3 Distorta valutazione della probabilità soggettiva



Fonte: Centro di Ricerca sul Rischio e la Decisione, Università degli Studi di Padova, *Teoria del Prospetto: avversione alle perdite, framing e status quo*, 2011

Questa teoria è riuscita a trovare enorme successo in ambito economico grazie alla sua capacità di fornire valide argomentazioni alle divergenze che si trovano tra i modelli teorici e i risultati empirici di studi e ricerche: recentemente diversi studiosi hanno esteso il modello tradizionale di Allingham e Sandmo incorporando le ipotesi sottostanti della teoria del prospetto. Si è quindi modificata l'espressione originaria del modello tradizionale aggiungendo due variabili aggiuntive: dato che la probabilità non è fissa, nella nuova equazione invece di p , si troverà $w(p)$, ovvero una la probabilità soggettiva di subire un accertamento fiscale. Inoltre bisogna considerare che i guadagni e le perdite non hanno lo stesso peso, quindi è necessario introdurre la funzione valore, che come si è visto in precedenza è concava nel dominio dei guadagni e convessa nel dominio delle perdite.

$$EU = (1 - w(p))v(Y - td - r) + w(p)v(Y - tY - st(Y - d) - r)$$

C'è però un'altra novità rispetto al modello tradizionale: come spiegato poco sopra, il guadagno o la perdita per un individuo sono sempre relative a un reference point, un punto nella funzione di valore che separa appunto la perdita dal guadagno. Nell'espressione riportata qui sopra questo valore è rappresentato da r . In uno dei primi contributi su questa materia, Bernasconi e Zanardi (2004) hanno ipotizzato che r sia scelto arbitrariamente e soggettivamente dal contribuente: questo infatti decide quale sia il reddito che lui "merita" di avere dopo il pagamento delle imposte. Secondo gli autori, r rappresenta il reddito che il contribuente pensa di meritare post tassazione: questo parametro quindi collega l'aliquota fiscale con l'evasione. Nel caso in cui r dovesse essere inferiore al reddito netto legale (post tassazione completa), allora il contribuente nella scelta di quanto dichiarare considererebbe solamente gli esiti economici inclusi nel dominio dei guadagni: se r infatti è inferiore al reddito netto legale, il contribuente considera le imposte pagate comunque un guadagno, perché il suo livello di reddito è comunque superiore al reference point di partenza. Dunque se $r <$ reddito netto legale, un aumento dell'aliquota fiscale indurrebbe il contribuente a ridurre l'evasione, in seguito alle motivazioni riportate nel paragrafo 2.1.

Se r invece fosse superiore al reddito netto legale, il contribuente si ritroverebbe nel dominio delle perdite, dove questo è più propenso al rischio e a scelte azzardate: dato che nel dominio delle perdite la funzione valore è convessa, il contribuente effettuerebbe scelte rischiose e dichiarerebbe meno di quanto effettivamente guadagnato. Dunque se $r >$ reddito netto legale, a un aumento dell'aliquota fiscale, il contribuente risponderebbe aumentando il rischio nelle sue azioni (si ritroverebbe sempre nel dominio delle perdite) dichiarando ancora meno.

3 STRUMENTI PER IL CONTROLLO DELL'EVASIONE

3.1 STRUMENTI DA UTILIZZARE PER DISINCENTIVARE L'EVASIONE

Abbiamo dunque visto quali sono gli elementi principali che agiscono da deterrente per l'evasione fiscale: dal modello di Allingham e Sandmo si è scoperto che le sanzioni e la probabilità di accertamento sono tra le componenti principali che influenzano la scelta del contribuente. Da studi empirici però si è visto come l'effettivo numero di contribuenti fosse inferiore rispetto a quanto previsto dal modello A/S: grazie a teorie comportamentali e studi sociologici si è visto come il contribuente sia non solo avverso al rischio, ma anche soggetto a forte senso di colpa e sentimento di vergogna.

Quali sono quindi i principali strumenti in mano alla pubblica amministrazione per limitare e combattere il fenomeno evasivo? Come detto, prima di tutto la probabilità di accertamento e l'entità della sanzione deve essere elevata. Il problema è che gli accertamenti sono molto costosi, e aumentando il loro numero, si rischierebbe di ridurre la loro efficacia (quasi il 94% degli accertamenti sono "Positivi") aumentandone i costi: la soluzione non è quindi solo quella di aumentare gli accertamenti, infatti la situazione italiana non è nemmeno così tragica rispetto al resto d'Europa da questo punto di vista. Secondo uno studio effettuato dalla Bocconi nel 2008, si è scoperto come la percentuale di accertamenti sul numero di partite IVA in Italia sia notevolmente superiore rispetto alla media europea (4,4% contro il 2%). È necessario dunque "sostituire" l'incremento degli accertamenti con delle metodologie di riscossione più efficaci, dei sistemi che rendano più semplice il compito della pubblica amministrazione: secondo Vincenzo Visco, ministro delle finanze dal 1996 al 2000 "La lotta all'evasione è invece il risultato di numerosi fattori complementari: essa è fatta di strategie consapevoli perseguite con coerenza e trasparenza; di misure legislative, procedure e interventi amministrativi tempestivi, rapido utilizzo delle nuove tecnologie; uso sistematico e consapevole delle banche dati; buona organizzazione degli uffici, preparazione, motivazione e tranquillità del personale che deve sentirsi sostenuto nella sua azione; dialogo costante con i contribuenti... Solo a valle di tutto ciò intervengono gli accertamenti, la riscossione, le sanzioni. Per esempio, le ritenute alla fonte, o le ritenute d'acconto, o anche la consapevolezza della esistenza di incroci tempestivi e sistematici, o la tracciabilità dei pagamenti, valgono più di milioni di accertamenti ex post."

Anche l'OCSE è dello stesso avviso: nel rapporto Going for Growth del 2016 viene consigliato al governo italiano di istituire una commissione per la produttività con l'obiettivo di consigliare il governo nell'attuare misure anti evasione più efficaci, e per promuovere la comprensione dei cittadini in materia tributaria. Inoltre è necessario ridefinire i compiti tra stato e enti locali per offrire ai contribuenti una legislazione chiara ma soprattutto un'amministrazione molto più efficiente e che si interfaccia con più semplicità ai cittadini.

Le sanzioni invece risultano notevolmente insufficienti in Italia: secondo una relazione dell'Istitut de criminologie et de droit pénal dell'Università di Losanna (2013), il rapporto del numero di detenuto per reati fiscali tra Italia e Germania è di uno a 55. Inoltre nel 2011, solo lo 0,4% del totale dei carcerati era stato arrestato a causa dell'evasione fiscale: in Italia infatti la soglia di non punibilità è piuttosto elevata, 150 mila euro l'imposta sul reddito, 250 mila euro l'IVA. È necessario invertire la tendenza degli ultimi anni, tornando ad inasprire le sanzioni per evasione fiscale, rendendo meno conveniente ai cittadini dichiarare meno di quanto dovrebbero, come visto nel paragrafo 2.1: maggiore è la sanzione minore è il rendimento atteso dell'evasione, minore è l'incentivo ad evadere.

Un aspetto collegato a quello degli accertamenti fiscali riguarda gli studi di settore: gli studi di settore sono uno strumento che l’Agenzia delle Entrate utilizza per individuare un possibile evasore, in seguito a determinati parametri prestabiliti. In base agli “input” utilizzati nel processo produttivo, per ciascun contribuente viene calcolato un ricavo plausibile: se i ricavi effettivamente dichiarati dall’azienda sono inferiori rispetto ai ricavi di riferimento, il contribuente viene sottoposto ad accertamento fiscale.

La disciplina degli studi di settore è stata introdotta negli anni 90 per sopperire a un grave problema che aveva afflitto il sistema tributario italiano nei decenni precedenti: prima degli studi di settore infatti gli accertamenti venivano destinati solo a soggetti le cui scritture contabili risultavano essere non a norma. In questo caso quindi venivano puniti esclusivamente i contribuenti che avevano sbagliato a redigere le scritture contabili, mentre i reali evasori rimanevano non puniti.

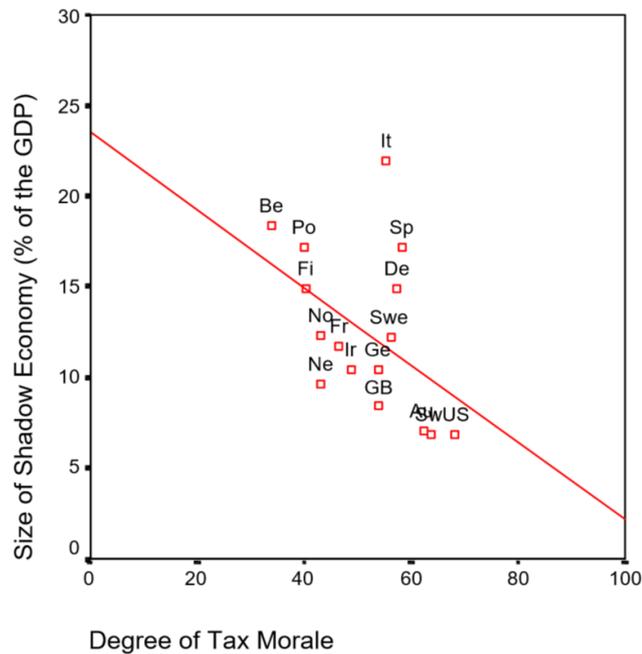
Ma come funzionano gli studi di settore? In base ai dati dichiarati in passato (3 anni prima del periodo di applicazione dello studio), i contribuenti vengono suddivisi in cluster omogenei al loro interno ma eterogenei tra di loro: ogni gruppo infatti accomuna contribuenti aventi le stesse caratteristiche (economiche e contabili) ma diverse da quelle degli altri contribuenti presenti in cluster differenti. È possibile però che un’impresa possa essere assegnata, in modo frazionato, a più cluster, in quanto appartenente a una situazione intermedia. A questo punto all’interno di ogni cluster viene stimata una funzione di ricavo, che rappresenta una relazione tra input (lavoro, materie prime) e output (ricavi): le aziende che si discostano troppo dal livello di ricavo stimato saranno sottoposte ad accertamento.

3.2 PRINCIPALI MOTIVI DELL’ALTA EVASIONE FISCALI E POSSIBILI INTERVENTI AMMINISTRATIVI PER RIDURLA

Nella teoria del prospetto si è analizzato un elemento particolarmente rilevante in questa analisi: il contribuente dichiara anche in relazione al reddito che lui pensa di “meritare” dopo la tassazione. Ciò vuol dire che il contribuente valuta l’efficacia e l’utilità dell’imposta, e anche in base a questo decide l’importo da dichiarare al fisco. Questo aspetto, soprattutto in Italia, potrebbe spiegare buona parte delle imposte evase dai contribuenti italiani.

Un primo motivo quindi per cui l’evasione fiscale in Italia è così alta potrebbe risiedere nello scarso “dovere fiscale” (o tax morale): i cittadini non ritengono giusto pagare le imposte, per cui evadono.

Fig. 3.1 - Correlazione tra dovere fiscale ed economia sommersa



Fonte: Benno Torgler, *The Impact of Tax Morale and Institutional Quality on the Shadow Economy*, 2007

Analizzando questo grafico prodotto da uno studio di Torgler nel 2007, salta subito all'occhio come l'Italia in realtà non abbia una tax morale così bassa: la relazione tra tax morale e percentuale di economia sommersa è stata stimata con un indice di correlazione piuttosto alto (-0,460), per cui un'alta evasione fiscale dovrebbe essere ricondotta a un dovere fiscale particolarmente ridotto. In realtà l'Italia è nella media come tax morale, nonostante sia di gran lunga il paese preso in esame con la maggior percentuale di economia sommersa.

Certamente una parte di economia sommersa può essere dovuta a un dovere fiscale non particolarmente elevato, ma non si può ricondurre tutta l'analisi del fenomeno evasivo italiano a una tax morale troppo ridotta: i problemi del sistema fiscale italiano sono anche altri, e non risiedono necessariamente nella mentalità dei contribuenti.

Una serie di sondaggi effettuati da Demos, mostrano che il principale motivo per cui gli italiani evadono (o evaderebbero) le imposte è l'eccessiva pressione fiscale a cui sono sottoposti: come riportato nella teoria del prospetto, i contribuenti decidono l'ammontare di reddito da dichiarare in base a quanto credono di meritare post tassazione. Gli italiani quindi hanno un reference point superiore al reddito netto legale, per cui, dato che i contribuenti si trovano nel dominio delle perdite, una diminuzione dell'aliquota (nel caso italiano) li porterebbe ad evadere meno, riducendo il rischio a loro carico.

A tal proposito il rapporto annuale di Banca mondiale e PWC "Paying taxes 2016" ha sottolineato come la pressione fiscale italiana per le imprese sia del 64,8%, contro una media europea del 40,6; che le ore perse annualmente per la dichiarazione dei redditi siano 269, contro la media europea di 173 ore; che il numero di pagamenti a carico di ciascun'impresa sia pari a 14, contro gli 11 europei (8 nei paesi virtuosi). In pratica, nella classifica dei migliori paesi per quanto riguarda l'efficienza tributaria, l'Italia è al 137esimo posto su 189 paesi al mondo.

È qui che l'Italia deve migliorare: semplificare il fisco, renderlo più semplice e accessibile e, per quanto possibile, ridurre le imposte a carico delle imprese. Secondo il rapporto dell'OCSE

commissionato dal MEF, “la pressione fiscale in Italia si deve ridurre, e il fisco deve diventare più semplice per i contribuenti”, “le agenzie fiscali, la Guardia di Finanza, Equitalia devono avere un migliore coordinamento a livello strategico e operativo, disponendo allo stesso tempo di maggiore autonomia finanziaria e organizzazione interna”.

Da questo punto di vista, il governo sta cercando di riorganizzare il sistema tributario italiano per quanto riguarda il sistema di riscossione, attraverso l’abolizione dell’istituto tanto discusso di Equitalia, in favore di una riscossione diretta da parte dell’Agenzia delle Entrate. Equitalia è stata oggetto di forti critiche dalla sua creazione, a causa di una serie di attività svolte talora in maniera poco ortodossa e tale da rendere difficile il rapporto con i contribuenti: il fenomeno delle “cartelle pazze”, le polemiche con diversi Comuni, misure sanzionatorie e tassi di interesse sui debiti fiscali spesso eccessivamente gravosi.

È chiaro però che le imposte troppo elevate siano anche causa di un’evasione fiscale unica in Europa, il problema è che a sua volta, la causa di questa risiede principalmente nell’elevata pressione fiscale: siamo di fronte a un circolo vizioso che difficilmente si fermerà da solo. È necessario dunque intervenire il prima possibile riducendo l’evasione fiscale entro limiti accettabili, attraverso un più efficiente sistema tributario e soprattutto una pressione fiscale che torni a ridursi.

3.3 DIMINUIRE L’EVASIONE DELL’IMPOSTA SUL REDDITO ATTRAVERSO MISURE DI SEMPLIFICAZIONE

In che modo quindi l’Amministrazione pubblica dovrebbe agire per semplificare l’imposta sui redditi? Quali strumenti cioè dovrebbe utilizzare?

Il primo strumento, già messo in piedi un anno fa, è l’istituzione del 730 online: una forma di semplificazione attuata per tutti i dipendenti e pensionati italiani. Il 730 è un modulo utilizzato sin dal 1993 per la dichiarazione dei redditi: mentre prima del 730 online questo doveva essere compilato interamente, ora con il modulo già precompilato dichiarazione dei redditi risulta più semplice e meno dispendiosa.

Il 730 precompilato contiene, in teoria, tutte le informazioni sul reddito, le imposte e le spese detraibili personalizzate per ogni singolo contribuente. L’Agenzia delle Entrate raccoglie queste informazioni basandosi sulle dichiarazioni degli anni precedenti e sui dati che riceve da terze parti (come banche e assicurazioni e, da quest’anno, anche dal sistema sanitario nazionale). Le informazioni principali sui dati sul reddito percepito arrivano dai “sostituti d’imposta”, cioè i datori di lavoro o gli enti previdenziali. Per redigere il 730 precompilato, basta accedere al sito dell’agenzia delle entrate, controllare la correttezza dei dati preesistenti, inserire il sostituto d’imposta e effettuare la scelta della destinazione dell’8, 5 e 2 per mille.

Questo strumento, nonostante forti critiche nel primo anno di utilizzo in seguito a una serie di mancanze e di problematiche, risulta un primo passo verso la semplificazione e la chiarezza di un sistema tributario che risulta ai cittadini più dispendioso di quanto non avvenga negli altri paesi europei.

Se da un lato il 730 precompilato ha reso la vita più semplice ai dipendenti e pensionati, il problema per le imprese (specialmente le più piccole) rimane. Il costo della burocrazia fiscale per le piccole e medie imprese è enorme, non solo dal punto di vista prettamente economico, ma soprattutto dal punto di vista della complessità, del tempo perso e dei tributi che l’intera società ha perso a causa di

una poca chiarezza da parte dell'amministrazione pubblica. Secondo la Confederazione Nazionale dell'artigianato e della piccola e media impresa (2014), "Al fine di premiare in modo capillare coloro che hanno particolari esigenze, cercando di evitare di riconoscere agevolazioni ai c.d. evasori, si è arrivati a generare una selva di regimi particolari ed agevolazioni fiscali, giunte ormai a 720 diverse agevolazioni che costano al sistema più di 253 mld di euro. Si tenga presente che le prime 25 "tax-expenditures" (agevolazioni) assorbono circa 216 mld. In altri termini il 3,4% delle agevolazioni in numero, assorbe l'85% delle risorse complessivamente impiegate. In modo speculare esistono, pertanto, circa 695 regimi diversi che occupano il 15% delle risorse complessivamente assegnate alla collettività per le agevolazioni, ossia 37 miliardi dei 253 complessivi."

È evidente che questa complessità sia direttamente collegata con la struttura economico produttiva italiana, però arrivati a questo punto sarebbe necessario ridurre il numero di agevolazioni rendendo più semplice il lavoro per tutte quelle piccole e medie imprese che devono districarsi in una giungla di regimi particolari.

Un'altra misura che il governo sta valutando se introdurre o meno nella nuova legge di stabilità di dicembre è una flat tax per l'imprenditore, una nuova imposta sul reddito proporzionale che "premierà" tutte le aziende personali che lasciano gli utili in azienda.

Assieme alla flat tax potrebbe essere introdotta anche l'applicazione del criterio di cassa per determinare il reddito prodotto dalle imprese personali in contabilità semplificata, in modo tale da permettere loro di pagare le imposte su quanto realmente guadagnato. Inoltre si sta valutando se sia sostenibile l'abolizione di studi di settore per quei tipi di imprese (micro imprese, imprese personali, partite iva) in cui questo strumento non ha mai funzionato e ha solamente creato disagi e problemi a causa della difficoltà nel determinare correttamente i compensi dovuti.

3.4 INTERVENTI PER DIMINUIRE L'EVASIONE DELL'IVA

L'aspetto su cui la pubblica amministrazione dovrebbe però porre maggiore attenzione è l'evasione dell'IVA: è stato analizzato nel primo capitolo che questa rappresenta la parte più importante del fenomeno evasivo italiano. In che modo quindi l'evasione di IVA potrebbe essere ridotta? Quali sono le soluzioni che l'amministrazione pubblica italiana dovrebbe adottare per ridurre gli incentivi dei cittadini ad evadere?

C'è un esempio particolarmente virtuoso di riduzione dell'evasione IVA, rappresentato dal Portogallo, che ha evoluto il sistema del reverse charge (un meccanismo che azzera l'IVA intermedia ma che rischia di aumentare notevolmente l'IVA nella fase finale) utilizzando le più moderne tecnologie a disposizione e affiancandole a un'organizzazione istituzionale perfettamente funzionante: dopo la gravissima crisi economica del 2008 il Portogallo siglò con il Fondo Monetario internazionale, la BCE e la commissione europea, un programma di assistenza finanziaria, che doveva però essere affiancato da una serie di riforme strutturali. Una di queste riforme ha riguardato proprio l'evasione dell'imposta sul valore aggiunto: come l'Italia, il Portogallo aveva un'evasione fiscale particolarmente elevata, soprattutto per quanto riguardava l'IVA. Nel 2012 il governo portoghese ha ristrutturato gli obblighi di comunicazione da parte dei soggetti IVA, rendendo più difficile una possibile evasione attraverso una serie di manovre:

- In primo luogo tutti i soggetti iva all'atto dell'emissione di una fattura devono comunicare telematicamente all'Amministrazione fiscale (entro la metà del mese successivo) alcuni dati obbligatori della fattura stessa: identificativo fiscale dell'emittente e dell'acquirente; numero progressivo e data della fattura; imponibile della cessione o prestazione di servizi; aliquota IVA; eventuali regimi IVA dell'operazione; importo dell'IVA pagata
- I dati ottenuti da queste comunicazioni vengono così pubblicati in un sito web consultabile da chiunque, in modo tale da permettere ai clienti del soggetto che ha inviato i dati all'amministrazione fiscale, di verificarne la congruità, pena l'indetraibilità della spesa. In questo modo si incentivano i clienti a chiedere fatture di importo pari al reale corrispettivo dell'operazione effettuata, e inoltre essi sono allo stesso tempo "costretti" a verificare la correttezza dei dati inviati all'amministrazione fiscale per non perdere il beneficio di detraibilità di quella determinata spesa.
- Questi dati vengono poi incrociati e analizzati con quelli comunicati periodicamente dagli stessi soggetti obbligati, ai fini della liquidazione IVA
- I clienti che controllano i dati ricevono due grandi vantaggi: oltre a partecipare ad una lotteria nazionale, possono detrarre il 15% dell'iva (massimo 250 euro annui) riportata nelle fatture ricevute dai loro fornitori

I risultati di queste manovre sono evidenti: nonostante nel 2013 e 2014 questo processo non fosse ancora obbligatorio per tutte le imprese e professionisti residenti in Portogallo, le entrate tributarie sono aumentate del 2,3% nel 2014 rispetto al 2013. Non appena è divenuto obbligatorio il gettito IVA è aumentato del 6,9% (+4,8% entrate tributarie). In Italia invece, nonostante si sia cercato di introdurre un sistema simile negli anni, si è ancora fermi alla fase in cui le aziende stesse decidono se accettare o meno tutti questi obblighi: è chiaro che finché non si arriverà ad una situazione in cui non saranno presenti eccezioni per la trasmissione dei dati e tutti i contribuenti saranno obbligati a presentare telematicamente le dichiarazioni IVA, sarà impossibile ottenere risultati simili a quelli del Portogallo. È stato stimato che se si seguisse l'esempio del Portogallo anche in Italia, l'aumento del gettito IVA sarebbe superiore a 10 miliardi, circa il 10% in più di quanto viene riscosso attualmente.

Un meccanismo simile dovrebbe essere esteso anche al settore delle vendite al consumo, rendendo obbligatorio lo scontrino telematico: in questo modo non appena un commerciante emette lo scontrino, i dati della ricevuta vengono immediatamente inviati all'Agenzia delle Entrate. Il grande problema nell'ultima fase del processo produttivo, che è tra l'altro la grande causa dell'imponente evasione fiscale di IVA in Italia, è che gli scontrini emessi spesso non vengono dichiarati: attraverso lo scontrino telematico queste due fasi verrebbero unite, rendendo impossibile per il commerciante non dichiarare uno scontrino emesso.

La parte più consistente dell'evasione fiscale infatti proviene dal consumo finale: il 55% del totale dell'IVA evasa proviene proprio quando il consumatore finale acquista dal commerciante il prodotto finito.

Tab.. 3.1 – Ripartizione dell'evasione dell'IVA

Componenti dell'evasione 2011	% ripartizione evasione	
	imponibile	IVA
Cessione di beni di consumo alla PA	0,70%	1,00%
Cessione di beni di investimento alla PA	0,20%	0,20%
Cessioni agli enti sociali	0,03%	0,04%
Cessioni di beni di investimento a privati	6,00%	3,30%
Cessioni al consumo privato	58,20%	55,60%
Cessioni imponibili intermedie	19,50%	23,60%
Totale	84,70%	83,80%
Cessioni/acquisti senza fatturazione di beni non detraibili	0,00%	0,00%
Acquisti effettuati in regime di reverse-charge	0,00%	0,00%
Importazioni	0,00%	0,00%
Acquisti non ammessi in detrazione	14,40%	15,50%
Acquisti e importazioni non detraibili pro rata	0,90%	0,70%
Acquisti interni senza RC	15,30%	16,20%
Totale complessivo (comprese le indetraibilità)	100,00%	100,00%

Fonte : Nens, Misure di contrasto all'evasione fiscale, 2012

Questo è dovuto al fatto che mentre nelle operazioni intermedie (tra aziende) le fatture sono spesso necessarie per l'acquirente (detrazioni), nella fase finale il consumatore finale non ha interesse a richiedere l'emissione dello scontrino fiscale (sempre che poi questo venga dichiarato). Quindi una proposta effettuata dal Nens (2014) riguarda l'applicazione del regime del margine per le cessioni al consumo: con questo metodo l'imposta si pagherebbe solo sul valore aggiunto, e non sull'intero valore del bene ceduto, dunque l'IVA pagata dal commerciante per i beni da vendere al consumatore finale integrerebbero l'IVA, diventando indetraibile.

Fig. 3.2 - Applicazione del regime del margine al settore del commercio

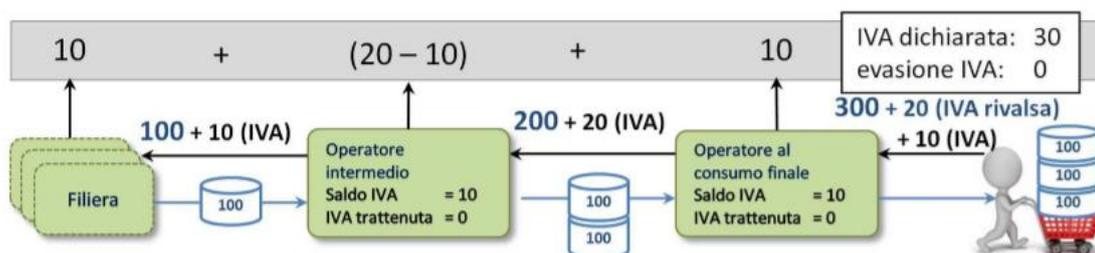


Fig. 12a: Dichiarazione regolare dell'IVA al consumo con applicazione del regime del margine. L'applicazione del regime del margine non ha alcun effetto sul consumatore finale.

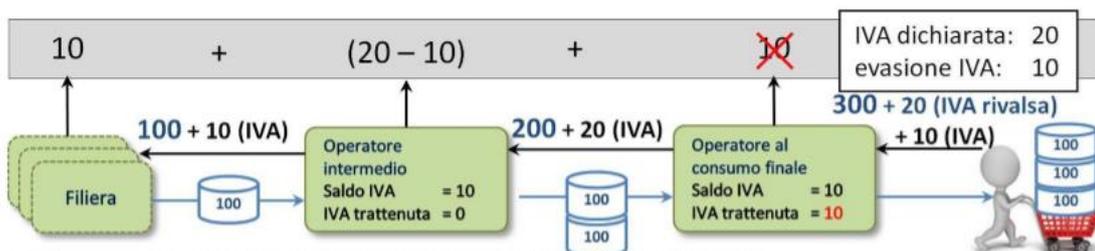


Fig. 12b: Evasione dell'IVA al consumo con applicazione del regime del margine. L'omessa dichiarazione della cessione al consumo finale determina una perdita di gettito (10) inferiore a quella che si avrebbe nel regime attuale (30).

Fonte: Nens, Misure di contrasto all'evasione fiscale, 2012

In pratica l'IVA applicata nella fattura o ricevuta fiscale riguarderebbe solamente il valore aggiunto, e non l'intero bene ceduto, così da limitare i danni dovuti all'evasione nella fase finale del processo produttivo. Il saldo IVA non sarebbe più la differenza tra IVA a credito e IVA a debito, bensì la semplice somma dell'IVA di tutte le fatture di vendita: in questo modo il commerciante che vende i prodotti al consumatore finale potrà evadere al massimo l'imposta sul valore aggiunto creato solamente nell'ultima fase del processo produttivo, e non sull'intero valore aggiunto totale.

Secondo il NENS (2012) quindi "Presumendo che quanto ricavato dal modello per le cessioni al consumo privato si possa applicare, più specificamente, alle cessioni del commercio al minuto e all'ingrosso verso i consumatori finali, si arriva a stimare che l'introduzione del regime del margine analitico in tale settore possa portare a una riduzione dell'imposta evasa di 6.984,4 mln."

CONCLUSIONI

L'evasione fiscale in Italia è un fenomeno più complesso di quanto si possa pensare, le cui cause sono diverse e imputabili a differenti soggetti. L'obiettivo principale di questa tesi era quello di illustrare il fenomeno e analizzare alcune proposte per il contenimento dell'evasione in Italia, cercando di verificarne la coerenza con gli studi economici effettuati negli ultimi anni.

Il modello di Allingham e Sandmo, analizzato nel capitolo 2, evidenzia come il contribuente decida quanto dichiarare in base alla probabilità di accertamento, all'entità della possibile sanzione e alla sua propensione al rischio. Su queste basi, se da un lato il numero di accertamenti effettuati in Italia è effettivamente coerente con la media europea, altrettanto non si può dire delle sanzioni. Da questo punto di vista l'Italia deve reintrodurre pene più severe per chi evade, così da ridurre il rendimento atteso dell'evasione e rendere meno conveniente l'evasione.

Nel primo capitolo si è visto come in realtà la struttura economica-produttiva italiana renda l'accertamento molto più difficoltoso, in quanto il numero di piccole e medie imprese è estremamente elevato rispetto al resto d'Europa. I controlli tradizionali infatti cominciano ad essere antiquati, ed è necessario evolvere i sistemi di controllo attraverso un migliore (e maggiore) utilizzo degli strumenti informatici.

Il grande passo che da questo punto di vista il sistema tributario italiano dovrebbe fare è quello dell'istituzione di una banca dati centralizzata e, almeno per quanto riguarda l'IVA, dell'obbligo dell'invio telematico di ogni fattura. Seguendo l'esempio del Portogallo esposto nel terzo capitolo, l'evasione dell'IVA nelle operazioni intermedie potrebbe essere significativamente ridotta. Attraverso questo sistema inoltre si costituirebbe una importante banca dati, contenente molti dei dati cruciali ai fini della determinazione delle imposte da pagare.

Accanto a questo intervento, si rende poi necessario introdurre correttivi relativamente alla fase più critica per quanto riguarda l'evasione fiscale: la vendita al consumatore finale, momento in cui viene realizzata la maggior parte dell'evasione fiscale dell'IVA in Italia. Una soluzione a questo problema potrebbe essere, come per l'IVA nelle operazioni intermedie, rendere obbligatorio l'invio telematico all'Agenzia delle Entrate degli scontrini e ricevute fiscali. In questo modo non ci sarebbero più scontrini emessi ma non dichiarati: una volta che lo scontrino viene emesso, questo viene direttamente inviato all'Agenzia delle Entrate.

Con le teorie motivazionali, esaminate nel capitolo 2, poi si è visto che il contribuente non decide quanto dichiarare esclusivamente in base alla probabilità di accertamento, all'entità dell'eventuale sanzione e alla sua propensione al rischio: egli infatti è sensibile anche a variabili etiche soggettive, quali il senso di colpa e il sentimento di vergogna. Questi due aspetti modificano la propensione all'evasione "base" teorizzata da Allingham e Sandmo: tanto più questi saranno elevati, tanto meno il contribuente sarà incentivato ad evadere. Infine è stata analizzata una teoria che negli ultimi anni sta ricoprendo un ruolo sempre più significativo nello studio dell'evasione fiscale: la teoria del prospetto. Oltre ad affermare che il rischio si modifica lungo il dominio dei possibili esiti monetari di una scelta economica e che nel dominio dei guadagni si è avversi al rischio mentre in quello delle perdite si è propensi al rischio, tale teoria ipotizza che il contribuente interpreti un risultato economico in base ad un valore di riferimento da lui individuato (*reference point*). Quindi se il reddito post tassazione sarà considerato "giusto" (superiore al *reference point*), il contribuente ridurrà la sua propensione al rischio (in quanto si trova nel dominio dei guadagni), se invece sarà inferiore al suo *reference point*, la propensione al rischio aumenterà, così come l'incentivo ad evadere.

Questo potrebbe spiegare buona parte dell'incentivo ad evadere da parte dei contribuenti italiani: la pressione fiscale italiana, soprattutto per le imprese, ha raggiunto infatti livelli record, superando buona parte dei paesi industrializzati. I contribuenti quindi ritengono la tassazione eccessiva, cioè hanno un *reference point* superiore rispetto al loro reddito post tassazione: essi, in altre parole, si ritrovano nel dominio delle perdite, e quindi secondo la teoria del prospetto, sarebbero propensi a rischiare rendendo più variabile il loro reddito e quindi evadendo maggiormente.

In conclusione, l'evasione fiscale in Italia è dovuta ad una bassa efficienza dell'amministrazione e a una dispersione degli organi fiscali, a un'imposizione fiscale troppo elevata che incentiva i contribuenti ad evadere, a un sistema di accertamenti antiquato e all'esistenza di sanzioni troppo basse. Gli interventi che sta attuando il governo in questi mesi sembrerebbero andare nella direzione giusta attraverso una semplificazione degli adempimenti per i contribuenti e una riorganizzazione degli organi amministrativi. Lo zoccolo duro dell'evasione fiscale però può essere debellato solamente tramite una riforma netta e decisa del sistema tributario, in analogia, sul fronte delle imposte indirette, a quanto sperimentato in Portogallo negli ultimi tre anni. Ad ogni modo l'evasione fiscale è un fenomeno talmente complicato e strutturato che un solo strumento non può bastare per ridurla a livelli accettabili: serve un coordinamento di strumenti che da una parte disincentivi i contribuenti ad evadere e, dall'altra, renda più semplice il compito degli organi di controllo.

Bibliografia

James Alm, Measuring, Explaining, and Controlling Tax Evasion: Lessons from Theory, Experiments, and Field Studies, 2013

Luigi Bernardi, Luigi Alberto Franzoni, Evasione fiscale e nuove tipologie di accertamento: un'introduzione all'analisi economica, 2004

Centro di Ricerca sul Rischio e la Decisione, Università degli Studi di Padova, Teoria del Prospetto: avversione alle perdite, framing e status quo, 2011

Centro studi Nens, Evasione fiscale e contrasto all'evasione in Italia: reticenze, resistenze e ipotesi di intervento, 2014

Centro studi Nens, Misure di contrasto all'evasione fiscale, 2012

Centro studi Nens, Misure di contrasto all'evasione fiscale, una proposta di riforma del regime IVA, 2012

Centro studi Nens, Trasmissione telematica dei dati iva, l'esempio di successo della riforma portoghese, 2016

Luca Corazzini, Evoluzione e riforma dell'intervento pubblico, 2013

Dosi, L'equilibrio del bilancio pubblico, deficit e debito pubblico, 2015

C. Fiorio, A. Santoro, Taxpayer response to an increased probability of audit: some evidence from Italy, 2012

ISTAT, Rapporto "Struttura e dimensioni delle Imprese", 2009

Daniel Kahneman, A Perspective on Judgment and Choice, 2003

Ministero dell'Economia e delle Finanze, Presentati ai parlamentari I rapporti OCSE e FMI sull'amministrazione fiscal italiana, Padoan "le tasse vanno ridotte e pagarle deve essere più semplice", 2016

Ministero dell'Economia e delle Finanze, Rapporto sui risultati conseguiti in materia di misure di contrasto dell'evasione fiscale, 2015

OCSE, Going For Growth, 2016

Pwc, World Bank Group, Paying Taxes 2016, 2016

Andrea Renda e Giacomo Lucchetta, L'europa e le piccole medie imprese, Dipartimento politiche europee, 2010

H.S. Rosen e T. Gayer, Tassazione e distribuzione del reddito, Scienze delle Finanze, McGraw-Hill, 2010

Alessandro Santoro, Evasione fiscale, Bocconi, 2012

Benno Torgler, The Impact of Tax Morale and Institutional Quality on the Shadow Economy, 2007

Università di Losanna, Institut de criminologie et de droit pénal, 2013

Sitografia

http://www.ansa.it/europa/notizie/rubriche/altrenews/2013/11/25/Pmi-Ue-Italia-record-numero-impresе-occupati_9679854.html

<http://it.ibtimes.com/tasse-sulle-impresе-italia-inferno-deuropa-pressione-fiscale-del-648-contro-una-media-europea-del>

<http://www.ilsole24ore.com/art/norme-e-tributi/2016-05-14/partite-iva-cosi-cambia-fisco-202550.shtml?uuid=ADskDAI>

<http://www.quotidianofisco.ilsole24ore.com/art/dichiarazioni-e-adempimenti/2016-03-29/un-sistema-efficiente-che-amplia-compliance-205349.php?uuid=ACijKhWC>

http://www.termometropolitico.it/1150141_sondaggi-politici-demos-nordest-cresce-voglia-evasione-fiscale.html