

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE,  
GIURIDICHE E STUDI INTERNAZIONALI

*Corso di laurea Triennale in Diritto dell'Economia*



L'EVASIONE DELLE IMPOSTE DIRETTE IN ITALIA:  
UN'ANALISI ECONOMICA

*Relatore: Prof. VINCENZO REBBA*

Laureando: MARCO CECCHIN

matricola n. 1050148

*A.A. 2015/2016*



## ***INDICE:***

### **Capitolo 1: Le imposte dirette erariali in Italia e i fenomeni di evasione**

<u>1.1 Premessa</u>	<u>5</u>
<u>1.2 L'Irpef</u>	<u>6</u>
<u>1.3 Giustificazione dell'Ires</u>	<u>7</u>
<u>1.4 Caratteri dell'Ires</u>	<u>8</u>
<u>1.5 Le imposte sostitutive</u>	<u>9</u>
<u>1.6 L'evasione delle imposte sul reddito</u>	<u>10</u>
<u>1.6.1 Il gettito delle imposte dirette</u>	<u>11</u>
<u>1.6.2 Alcuni dati sull'evasione dei Tributi in Italia</u>	<u>12</u>
<u>1.7 Cause dell'evasione delle imposte dirette in Italia</u>	<u>14</u>
<u>1.7.1 Evasione di "necessità"</u>	<u>14</u>
<u>1.7.2 Evasione di "principio"</u>	<u>15</u>
<u>1.7.3 Evasione da "adattamento"</u>	<u>16</u>

### **Capitolo 2: Modelli economici sull'evasione fiscale**

<u>2.1 Teorie comportamentali</u>	<u>17</u>
<u>2.1.1 Modelli di Allingham-Sandmo e Yitzhaki</u>	<u>17</u>
<u>2.1.2 Modelli di Gordon, Erard e Freinstein</u>	<u>19</u>
<u>2.1.3 Modelli di Kahnemann e Tversky</u>	<u>20</u>

## **Capitolo 3: Caratteristiche dell'evasione fiscale**

<u>3.1 Differenza tra evasione ed elusione</u>	<u>23</u>
<u>3.1.1 I paradisi fiscali</u>	<u>24</u>
<u>3.1.2 Il fenomeno del Transfer pricing</u>	<u>26</u>

## **Capitolo 4: Evasione delle imposte in Italia con particolare riferimento alle imposte dirette**

<u>4.1 Le stime italiane con il metodo della contabilità nazionale</u>	<u>29</u>
<u>4.2 Le stime italiane con il metodo delle comparazioni campionarie</u>	<u>31</u>
<u>4.3 Il tax gap per le principali imposte: le stime del Ministero dell'Economia e delle Finanze</u>	<u>33</u>

## **Capitolo 5: Effetti dell'evasione e strumenti di riduzione del fenomeno**

<u>5.1 Gli effetti dell'evasione</u>	<u>39</u>
<u>5.2 Il problema dei debiti fiscali</u>	<u>41</u>
<u>5.3 Strumenti di controllo</u>	<u>44</u>
<u>5.4 Riduzione del fenomeno</u>	<u>45</u>

<b><u>Conclusioni</u></b>	<b><u>49</u></b>
---------------------------	------------------

## **Capitolo 1: Le imposte dirette erariali in Italia e i fenomeni di evasione**

### *1.1 Premessa*

Le due imposte sul reddito, Irpef (imposta sul reddito delle persone fisiche) e Ires (imposta sul reddito delle società) ricoprono un'importanza fondamentale nel sistema tributario d'Italia e dei maggiori paesi del mondo occidentale. Tale importanza deriva dalla elevatezza del gettito che riescono a garantire alle casse erariali, dai quaranta milioni di contribuenti Irpef e di circa un milione di contribuenti Ires i quali sono coinvolti in quest'obbligo tributario. Il nostro paese nei primi anni '70, è riuscito a sostituire i molteplici prelievi reddituali preesistenti, come le imposte sui redditi di ricchezza mobile, di famiglia o imposte sui redditi da fonti immobiliari, con le più attuali Irpef e Ires. Le ragioni che suggerirono e motivarono l'adozione di queste due imposte furono: cancellare la sovrapposizione di molteplici prelievi sul medesimo imponibile, l'evitare trattamenti legali differiti tra contribuenti con uguale reddito proveniente, però, da fonti diverse, realizzare la progressività voluta dall'articolo 53 della costituzione e realizzare la "personalizzazione" del prelievo mediante il riconoscimento della rilevanza di fatti concernenti la situazione personale e familiare del soggetto colpito.

## 1.2 L'Irpef

Dal tipo di fonte produttiva, si determinano le sei categorie di reddito: reddito fondiario, reddito da capitale, reddito da lavoro dipendente, reddito da lavoro autonomo, redditi d'impresa e redditi diversi. Queste, disciplinate singolarmente con un autonomo sistema di regole, forniscono il punto di partenza, laddove, una volta sommate tra loro, si formerà il reddito complessivo lordo.

L'Irpef è un'imposta attribuita alle persone fisiche ed è imputabile a prescindere dalla residenza o meno in Italia, ma diversa sarà la disciplina della base imponibile nel primo o secondo caso. Per i soggetti residenti nel territorio dello Stato concorrono al reddito complessivo sia i redditi prodotti in Italia, sia quelli prodotti all'estero. Per evitare una doppia imposizione fiscale, comunque, l'articolo 165 del t.u.i.r. garantisce, a fronte di tributi pagati all'estero, un credito d'imposta. All'articolo. 2 del t.u.i.r. si palesano quali soggetti vengono considerati passivi e quali residenti:”

*1. Soggetti passivi dell'imposta sono le persone fisiche, residenti e non residenti nel territorio dello Stato.*

*2. Ai fini delle imposte sui redditi si considerano residenti le persone che per la maggior parte del periodo di imposta sono iscritte nelle anagrafi della popolazione residente o hanno nel territorio dello Stato il domicilio o la residenza ai sensi del codice civile.*

*2-bis. Si considerano altresì residenti, salvo prova contraria, i cittadini italiani cancellati dalle anagrafi della popolazione residente e trasferiti in Stati o territori diversi da quelli individuati con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, da pubblicare nella Gazzetta Ufficiale.”*

Invece, ai sensi dell'articolo 3 e 23 del t.u.i.r., i soggetti non residenti pagano l'Irpef solo per i redditi prodotti in Italia, secondo il principio della territorialità e in quanto scaturente da un'attività o da un bene che abbia uno stretto legame con il nostro Stato. E' bene specificare che per redditi d'impresa, all'articolo 162 del t.u.i.r., è precisata la nozione di “stabile organizzazione”, definita come:“*sede*

*fissa d'affari per mezzo della quale l'impresa non residente esercita in tutto o in parte la sua attività sul territorio". Si rammenta che le regole del t.u.i.r., ai sensi dell'articolo 169: "si applicano, se piu' favorevoli al contribuente, anche in deroga agli accordi internazionali contro la doppia imposizione".*

### 1.3 Giustificazione dell'Ires

Alla luce di questa analisi, ci si potrebbe chiedere, perché il sistema delle imposte dirette non è costituito da un'unica imposta, l'imposta sul reddito delle persone fisiche, che gravi su tutti i tipi di reddito che affluiscono ad un soggetto? Per quale ragione ad essa si affiancano anche tributi, come l'Ires o le imposte sostitutive?

Le ragioni che hanno consigliato di affiancare all'irpef anche altre forme di prelievo diretto si ricollegano a due aspetti:

- Realizzare in modo corretto la tassazione dei redditi di impresa;
- Differenziare il trattamento fiscale di alcune categorie di redditi.

Il primo aspetto assume rilievo per il fatto che, come già accennato, la produzione di un reddito può avvenire utilizzando forme giuridiche diverse. Essa può sorgere da un'attività di lavoro autonomo o all'interno di un'impresa. In quest'ultimo caso, l'attività d'impresa può poi essere amministrata in forma individuale o in forma associata. Le forme associate possono essere semplici, come le società di persone o più complesse, come le società di capitali. In questo caso, da parte degli organi societari o dei soci, è richiesta una decisione per quanto riguarda la distribuzione degli utili. Nel caso in cui questi fossero sempre distribuiti, il modello dell'imposta sul reddito delle persone fisiche non incontrerebbe alcuna difficoltà di attuazione. In tal caso la società sarebbe considerata solo come strumento per la produzione del reddito, che dal punto di vista fiscale sarebbe colpito al momento della sua distribuzione. Ma gli utili non sono obbligatoriamente distribuiti, in quanto, essi possono essere inglobati nella società, accrescendo il valore patrimoniale della stessa. In tal caso sorgerebbe il problema di come tassarli, anche se, una possibile soluzione potrebbe essere

quella di indipendentemente dalla distribuzione o meno degli stessi, attribuire i redditi prodotti in capo ai soci, sempre rispettando la proporzione delle quote di partecipazione, facendoli così rientrare all'interno della normale tassazione dell'imposta sul reddito delle persone fisiche. Questo è anche chiamato metodo della partnership, ed è la via che il sistema tributario Italiano utilizza nel caso di società di persone. In questo tipo di forma societaria, infatti, il numero dei soci non è di solito molto ampio e non presenta particolari difficoltà imputare ad essi gli utili prodotti. Tutt'altro tipo d'analisi, però, bisogna fare nel caso di società di capitali, dove a causa della struttura societaria più complessa e di una proprietà azionaria più frazionata, l'imputazione ai singoli azionisti di redditi non di fatto percepiti e quindi l'adozione della partnership, risulterebbe assai complesso dal punto di vista pratico.

Imposte come l'Ires, trovano allora giustificazione per superare questo problema, andando a colpire gli utili non distribuiti delle società di capitali. In relazione ad obiettivi di equità e di efficienza però, qualora tali utili della persona giuridica vengano successivamente distribuiti ai soci, al fine d'evitare una doppia tassazione dello stesso reddito, il nostro paese aveva adottato il modello dell'integrazione completa, in cui l'imposta societaria è considerata un acconto dell'irpef e viene identificata come credito d'imposta dell'azionista, se e quando l'utile verrà effettivamente distribuito. Con la riforma Tremonti del 2003 il credito d'imposta è stato definitivamente abbandonato a favore di una parziale doppia tassazione.

#### *1.4 Caratteri dell'Ires*

Per quanto riguarda l'Ires i soggetti passivi sono descritti nell' articolo 73 del t.u.i.r. e quest'ultimo distingue quattro categorie di soggetti passivi: *“a) le società per azioni e in accomandita per azioni, le società a responsabilità limitata, le società cooperative e le società di mutua assicurazione , nonche' le società europee di cui al regolamento (CE) n. 2157/2001 e le società cooperative*



*europee di cui al regolamento (CE) n. 1435/2003 residenti nel territorio dello Stato;*

*b) gli enti pubblici e privati diversi dalle società, nonché i trust, residenti nel territorio dello Stato, che hanno per oggetto esclusivo o principale l'esercizio di attività commerciali;*

*c) gli enti pubblici e privati diversi dalle società, i trust che non hanno per oggetto esclusivo o principale l'esercizio di attività commerciale nonché gli organismi di investimento collettivo del risparmio, residenti nel territorio dello Stato;*

*d) le società e gli enti di ogni tipo, compresi i trust, con o senza personalità giuridica, non residenti nel territorio dello Stato.”. Dunque, i soggetti Ires comprendono qualsiasi organizzazione non esplicitamente esclusa dall'articolo 73 del t.u.i.r.. L'ipotesi rimanente delle "altre organizzazioni" ha la funzione antielusiva di tipicizzare qualsiasi figura atipica, idonea a possedere il reddito in modo simile ai soggetti tipici. Perché succeda questo, il reddito non deve essere riconducibile ai singoli partecipanti appartenenti ad una determinata organizzazione, ma al contrario, gli effetti giuridici devono unitariamente ricadere in capo a quest'ultima.*

### *1.5 Le imposte sostitutive*

L'attuale struttura delle imposte dirette e il cambiamento di direzione dal modello dell'imposta diretta unica, sono motivate anche alla volontà di diversificare il trattamento fiscale di alcune tipologie di redditi. Questo, si concretizza in particolar modo nel caso dei redditi delle attività finanziarie percepiti da persone fisiche che non esercitano attività d'impresa. In linea di principio, anche in questo caso, il raziocinio dell'imposta personale concepirebbe che tali redditi venissero inclusi nell'imponibile del contribuente, partecipando, insieme agli altri, alla formazione del reddito complessivo. Ma, compreso quello italiano, non è questa la via più frequentemente seguita dei sistemi tributari, sulla base di una decisione

fatta in occasione della riforma del 1974. Nel caso in cui tali redditi affluiscono a persone fisiche che non siano imprese, essi sono, solitamente, esclusi dall'Irpef e sottoposti invece a regimi impositivi sostitutivi, il cui acronimo è Isos, imposte sostitutive. Dov'è previsto, di solito, l'applicazione di un prelievo di tipo proporzionale. Il contribuente può, nella maggior parte dei casi, scegliere tra regimi di imposta diversi. In determinate situazioni, essi richiedono l'applicazione di una ritenuta alla fonte, a titolo d'imposta, da parte del soggetto emittente. In altri casi, il calcolo e il versamento dell'imposta sono effettuati dagli intermediari finanziari. Il prelievo può allora, in questa situazione, riguardare il reddito conseguito in singole operazioni o essere commisurato all'ammontare complessivo dei redditi di capitale e delle plusvalenze maturate nel periodo di imposta. In altri casi ancora è il contribuente che deve calcolare e versare l'imposta sostitutiva dovuta, al momento della dichiarazione dei redditi.

#### *1.6 L'evasione delle imposte sul reddito*

Tramite il comunicato stampa n°4 dell'8 Gennaio 2016, il Ministero dell'Economia e Finanze, ha comunicato che nel periodo di gennaio-novembre 2015 le entrate tributarie erariali, accertate in base al criterio della competenza giuridica, ammontano a 387.837 milioni di euro, con un aumento del 9,2% (+32.668 milioni) rispetto allo stesso periodo del 2014. Ai fini di un confronto omogeneo, rendendo neutrale le entrate straordinarie del 2014 e tenendo conto dell'aumento delle imposte dirette influenzato dal gettito derivante dall'autoliquidazione Irpef e Ires 2015, le entrate tributarie erariali presentano una crescita tendenziale del + 3,8%.

### *1.6.1 Il gettito delle imposte dirette*

Le imposte dirette, rispetto allo stesso periodo del 2014, registrano un gettito complessivamente pari a 216.417 milioni di euro, in aumento del 16% (+ 29.874 milioni di euro). Tale dato risente principalmente del gettito derivante dall'autoliquidazione Irpef e Ires pari a 5.890 milioni di euro (+42%) che nel 2014 aveva come scadenza di versamento il 1° dicembre, mentre nel 2015 il 30 novembre.

Le entrate Irpef aumentano del 11,2% (+16.144 milioni di euro) frutto, sia dall'autoliquidazione, che dell'andamento positivo delle ritenute di lavoro dipendente (+ 10.959 milioni di euro). Tale andamento assoggettato, sia del meccanismo di regolazione contabile del bonus degli 80 euro corrisposto che per il settore pubblico avviene l'anno successivo a quello di attribuzione (1.500 milioni di euro) sia dagli effetti delle disposizioni del D.lgs 175/2014.

Al netto di questi effetti, il confronto rispetto all'anno 2014 nel medesimo periodo presenta comunque una crescita dell'Irpef del 2,4% (+2.779 milioni di euro).

Le entrate Ires aumentano del 67,9% (+13.296 milioni di euro) per effetto dei maggiori versamenti in autoliquidazione che confermano un quadro in miglioramento rispetto all'anno precedente. Il risultato è ancora più importante se si tiene conto che nel 2015 sono venuti meno i maggiori versamenti a saldo effettuati nel 2014 a titolo di addizionale Ires (+8,5 punti percentuali per i soggetti che esercitano attività assicurativa, enti creditizi e finanziari - DL 133/2013).

Tra le altre imposte dirette, aumenta del 92,5% (+532 milioni di euro) quello dell'imposta sostitutiva sul valore dell'attivo dei fondi pensione e del 47,4% (+ 735 milioni di euro) il gettito dell'imposta sostitutiva sui redditi da capitale e sulle plusvalenze. Gli introiti di entrambe le imposte sono spiegabili dagli incrementi delle aliquote di tassazione dei redditi di natura finanziaria, rispettivamente dall'11,5% al 20% e dal 20% al 26%, adottati per finanziare le misure di riduzione del cuneo fiscale sul lavoro.

L'imposta sostitutiva delle imposte sui redditi nonché ritenute sugli interessi e altri redditi di capitale annota un aumento di 936 milioni di euro (+9,9%) dovuto al mutamento di aliquota, dal 12,5% al 20% prevista dal D.Lgs. n.44/2014, sui proventi derivanti dalla partecipazione ad OICVM (Organismo di Investimento Collettivo in Valori Mobiliari) di diritto estero.

### 1.6.2 Alcuni dati sull'evasione dei Tributi in Italia

Secondo il centro studi Confindustria, in Italia, l'evasione fiscale e contributiva nel 2015, ammonta a 122,2 miliardi di euro che equivalgono al 7,5% del PIL. Questa stima è ottenuta mediante l'utilizzo di un metodo consolidato dal CSC e che utilizza diversi approcci ormai scientificamente collaudati. Al fisco vengono sottratti quasi 40 miliardi di Iva, pari al

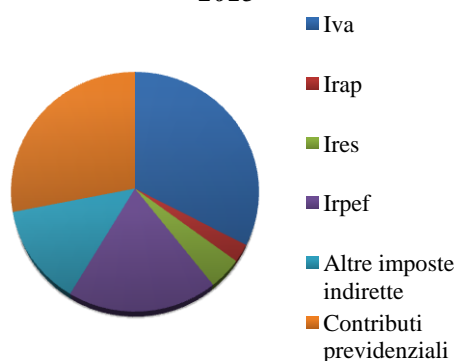
2,4% del Pil, 28,6 miliardi di Irpef e IRES (rispettivamente per l'1,4% e lo 0,3% del Pil), 3 miliardi di Irap (0,2%) e 16,3 miliardi di altre imposte indirette, di cui quasi 5 dovuti alle amministrazioni locali. A queste cifre si aggiungono 34,4 miliardi di evasione contributiva (Figura 1.1). La stima dell'evasione Iva è ottenuta utilizzando

un metodo che segue la metodologia elaborata dall'Ufficio studi

dell'Agenzia delle Entrate, confrontando l'imponibile dichiarato al fisco con l'imponibile teorico ricostruito partendo dai dati di contabilità nazionale e dell'indagine ISTAT sui consumi delle famiglie. Nel 2015 la base imponibile non dichiarata è equivale al 26,2% di quella teorica, essenzialmente simile al 26,6% del 2014.

Mentre per le altre imposte, il gettito evaso, è stimato partendo, vista la mancanza di micro dati sul sommerso, dall'inevitabile assunzione che, se quest'ultimo fosse

**Figura 1.1**  
*Evasione fiscale in Italia nel 2015*



*Fonte: Csc Confindustria, 2015*

tassato l'incidenza media del fisco sarebbe identica a quella registrata sulle attività emerse. E per tanto il suo valore si otterrebbe applicando l'aliquota effettiva per l'Irpef e quella legale per Ires e Irap, alla base imponibile non dichiarata.

Con il contributo teorico di Allingham e Sandmo nel 1972 (di cui parleremo in seguito), lo studio della misurazione dell'evasione delle imposte sul reddito ha fatto notevoli passi avanti. Utilizzando la terminologia utilizzata da Alm nel 2012 e considerando solo le tecniche più consolidate, possiamo suddividere in due metodi distinti, quali "diretto" e "indiretto", le metodologie utilizzate per stimare il gap di Ires e Irpef. Per quanto riguarda il primo metodo, ne fanno parte tutte quelle metodologie che utilizzano gli accertamenti o i risultati delle indagini campionarie come mezzo per quantificare l'evasione, mentre per quanto riguarda il secondo metodo, si collocano i metodi così detti top-down che confrontano i dati dichiarati, con analoghi dati di contabilità nazionale per determinare il gap.

Per entrare più nello specifico, un esempio di metodo indiretto, è quello che divide in BID (la base dichiarata) e in BIND (la base non dichiarata) utilizzando i dati delle analisi riguardanti l'Irap, tenendo presente, le variabili che la compongono ed i limiti per quanto riguarda i soggetti esenti, per i quali, non è possibile fornire una misura dell'evasione. Questa metodologia ha il vantaggio di poter utilizzare le indicazioni sull'imposta sulle attività produttive, che presentano un livello molto dettagliato per quanto riguarda la distribuzione settoriale e territoriale.

Per quanto riguarda il metodo diretto, detto anche bottom-up, con l'utilizzo di controlli fiscali in termini di basi imponibili, imposte non dichiarate e sfruttando tutta la ricchezza informativa ricavata dalle attività di controlli, è possibile compensare le carenze informative della metodologia top-down. Il metodo bottom-up, ciò nonostante, presenta dei limiti dal momento che non gli è possibile cogliere completamente l'economia sommersa, ovvero non è in grado di controllare quei contribuenti che non sono presenti negli archivi dell'anagrafe tributaria; altra nota negativa, è l'utilizzo di controlli casuali, i quali sono un costo sia per l'amministrazione finanziaria che per i contribuenti perfettamente adempienti che si trovano casualmente sottoposti a controlli. E' tuttavia possibile,

pur nei limiti di entrambe le metodologie, un confronto delle stime top-down e botton-up che consenta un'analisi di robustezza delle stime stesse.

### *1.7 Cause dell'evasione delle imposte dirette in Italia*

Evadere le imposte significa infrangere precise norme sia giuridiche che morali. In qualsiasi situazione in cui dovesse trovarsi un determinato soggetto, il nostro ordinamento dovrebbe essere in grado di prevederla e di applicarvi una pressione fiscale adeguata. Tuttavia molte volte l'obbligo giuridico-morale del contribuente si trova a cozzare contro una imposizione fiscale troppo elevata o addirittura con la propria capacità contributiva.

#### *1.7.1 Evasione di "necessità"*

L'evasione di "necessità", data la capacità del sistema fiscale di adattarsi grazie ad una progressività delle imposte personali, non dovrebbe trovare spazio nel nostro panorama Nazionale. Portando come esempio l'articolo 54 del codice penale: "Non è punibile chi ha commesso il fatto per esservi stato costretto dalla necessità di salvare sé o altri dal pericolo attuale di un danno grave alla persona, pericolo da lui non volontariamente causato, né altrimenti evitabile, sempre che il fatto sia proporzionato al pericolo", fa capire che difficilmente potrebbero essere trovati gli elementi "danno grave" o "né altrimenti evitabile" nel disculpare un evasore fiscale. Dopotutto, anche se si arrivasse alla conclusione di considerare l'evasione per "necessità" azione obbligatoria del contribuente per avere il minimo con cui sostentarsi, uno strumento più idoneo e proporzionato sarebbe di certo l'accesso ad aiuti di carattere sociale. Tutto questo ci porta a pensare, che più che "necessità" di evadere, si possa parlare di una soggettiva valutazione del Tributo "ingiusto", che porta a preferire di non vederlo adempiuto, piuttosto che vedere diminuire il proprio tenore di vita.

### 1.7.2 Evasione di “principio”

Questo tipo di evasione prende come linea di pensiero il malcontento generale, il quale, giudica il tributo troppo esoso o contesta il mal utilizzo da parte della pubblica amministrazione di ciò che è stato riscosso. Linea di pensiero condivisibile, dove si invocano leggi “giuste” che sul piano giuridico significa fare appello al diritto naturale, il quale si pone innanzitutto come *ius condendum*, diritto da realizzare cercando di cambiare le norme con gli strumenti concessi da un ordinamento democratico.

Tutto un altro discorso, però, si farebbe se non si parlasse di voler cambiare le norme, ma bensì giustificare il suo mancato rispetto. Senza dubbio, verrebbe considerata lesiva di un diritto naturale, un’imposta che vada a colpire le persone a seconda del proprio credo religioso o delle opinioni politiche, quindi direttamente lesiva dei diritti fondamentali. Molto più difficilmente si potrebbe arrivare alla stessa considerazione se l’obbiezioni alle imposte fossero: “sono troppo alte” o “sono destinate ad alimentare sprechi”. Nella nostra Carta Costituzionale, per l’appunto, sono stati recepiti due elementi del diritto naturale che sono imprescindibili: il principio della progressività delle imposte, dove chi guadagna di più è sottoposto ad un’aliquota maggiore, ed il principio della capacità contributiva, legata in particolar modo ai carichi familiari.

Un ulteriore elemento da tenere in considerazione è il malcontento, da parte del contribuente, di pagare i Tributi nel caso in cui non consideri equo lo “scambio” rispetto ai servizi che lo Stato gli offre. E’ da considerare, però, che il “tornaconto” può e deve essere reclamato dalla collettività e non dal singolo, in quanto, le entrate fiscali hanno finalità redistributive oltre a servire per l’erogazione di servizi e, se attentamente modulate, hanno una ricaduta positiva sull’intera società, non solo sui singoli beneficiari. Ipotizzare che una pressione fiscale superiore ad un limite considerato equo, costituisca una violazione del diritto naturale, giustifica l’impegno nella realizzazione del *ius condendum*, molto più difficile è, invece, considerare questa “sopraffazione” di entità tale da utilizzare sistemi elusivi o addirittura evasivi. Soprattutto, perché evasione o

elusione che sia, non rispetterà mai i parametri di equità, inevitabilmente soggettivi e discutibili, e presenterà fatalmente delle ricadute ben più pesanti di ciò che è stato detto poc'anzi.

### 1.7.3 L'evasione da "adattamento"

L'evasione da "adattamento", vede come motivazione il doversi allineare ad una condotta illegale da parte della categoria di appartenenza, per riuscire a sopperire la concorrenza sleale. Il motivo principale che porta ad evadere alla maggior parte dei contribuenti, però, consiste nell'idea che "così fan tutti" e che ad essere onesti, si finisce per pagare anche per i furbi. Infatti, nel momento in cui una norma non venga considerata meritevole di rispetto non perché iniqua, ma perché non è rispettata dalla generalità degli obbligati, perde sempre più la sua capacità di riscossione. Tant'è che una norma, perché si possa dire concretamente efficace, in linea di principio, deve essere obbligante ed essere capace di ottenere un'obbedienza media da parte dei suoi destinatari. Al mancare del rispetto di essa da parte della maggioranza degli obbligati, la norma perde totalmente efficacia e valore.



## **Capitolo 2: Modelli economici sull'evasione fiscale**

### *2.1 Teorie comportamentali*

Per cercare di sconfiggere l'evasione fiscale, più esperti si sono trovati a pensare a modelli che potessero prevenire o aiutare ad analizzare, come i contribuenti interagiscono all'interno del sistema economico e quando si trovano ad evadere, che sia per necessità o per mero guadagno.

#### *2.1.1 Modelli di Allingham-Sandmo e Yitzhaki*

Con il lavoro di Allingham e Sandmo nel 1972 e quello di Yitzhaki nel 1974, si è arrivati a quello che oggi viene definito il modello tradizionale di scelta di evasione fiscale.

In questo modello, dove viene ipotizzato un regime di imposte proporzionali, viene assegnato esogenamente al contribuente un reddito lordo e starà al contribuente decidere quanto dichiarare al fisco. L'autorità fiscale non essendo in grado di controllare direttamente l'ammontare del reddito lordo del contribuente, può effettuare delle attività di accertamento per valutare la veridicità di ciò che è stato dichiarato, questa capacità di accertamento è fissa e viene anch'essa inserita nel modello esogenamente.

Nel caso di un accertamento possono sorgere due casi: il primo dove il contribuente abbia dichiarato l'intero reddito lordo e in questo caso il controllo fiscale si conclude senza particolari conseguenze; mentre nel caso il contribuente abbia dichiarato solo una parte del patrimonio lordo, al soggetto sottoposto a controllo sarebbe imposto di versare le imposte evase e in aggiunta dovrà pagare una sanzione proporzionale al reddito non dichiarato. Il problema del

contribuente, sempre assumendo che sia avverso al rischio, starà nello scegliere quanto reddito dichiarare per massimizzare l'utilità attesa data dal modello.

Con un'analisi di statica comparata sono stati evidenziati i comportamenti del contribuente a seconda dell'aumentare o il diminuire dei vari fattori inseriti nel modello: Si capisce immediatamente che un aumento della penale e della probabilità di accertamento, influenzano il contribuente facendogli aumentare l'ammontare di reddito dichiarato; non è invece così immediato prevedere cosa succederebbe con un aumento dell'aliquota fiscale, infatti, si possono presentare due opzioni: la prima dove il contribuente, dato l'inasprimento dell'aliquota fiscale, reagirà con scelte meno rischiose alla prospettiva di una riduzione reddituale; la seconda dove l'aumento dell'aliquota fiscale farà aumentare il rendimento di ciascun euro non dichiarato, laddove l'eventuale penale rimanga invariata, riducendo l'ammontare di reddito dichiarato del contribuente.

In realtà, Yitzhaki mostra che è sufficiente ipotizzare che la penale sia proporzionale alle tasse evase, per avere dei risultati più precisi. Riassumendo, è possibile dire che con il modello tradizionale si aspettano due teoriche conclusioni: ogni qualvolta il contribuente ha un rendimento positivo all'evasione, il suo reddito dichiarato dovrebbe essere inferiore al lordo; laddove emerga che la penale inflitta in caso di accertata evasione sia proporzionale alle tasse evase, il contribuente dovrebbe reagire aumentando il reddito dichiarato. Nonostante la correttezza formale, il modello tradizionale è ancora oggi oggetto di dibattiti scientifici, in quanto, molti teorici considerano essenziale considerare aspetti morali, sociali e psicologici, oltre a mere considerazioni sul rendimento atteso dal contribuente. Oltretutto il modello tradizionale è stato ripetutamente confutato empiricamente.

### *2.1.2 Modelli di Gordon, Erard e Freinstein*

Data la debolezza empirica del modello tradizionale, diversi studiosi hanno cercato di arricchire la loro analisi teorica con nuove teorie comportamentali. In particolare, il lavoro di Gordon nel 1989 e quello di Erard e Freinstein nel 1994 hanno suscitato un particolare interesse, per la loro caratteristica improntata su ipotesi di preferenze sociali e motivazioni etiche, dalle quali verrebbe influenzato il contribuente.

Nel lavoro di Gordon viene ipotizzato che il contribuente “etico”, oltre a venir influenzato dal crescere o diminuire d'utilità, abbia dei vincoli di natura morale che influenzano la sua onestà. Assunti questi vincoli si va ad aggiungere al modello tradizionale, portando il contribuente ad avere una perdita d'utilità proporzionale all'ammontare del reddito non dichiarato. Rappresentando così, una valida variante dove, per il contribuente, anche nel momento in cui ottiene un rendimento positivo non è più immediato evadere, in quanto, adesso l'evasione è associata ad un ulteriore elemento disincentivante come la perdita di utilità da parte del contribuente “etico”, quando va in contrapposizione ai propri vincoli di natura morale.

Per quanto riguarda il lavoro di Erard e Freinstein, introducono due specifiche componenti nel modello tradizionale, quali il senso di colpa e la vergogna. Queste due componenti, presentano particolari differenze comportamentali, in quanto, il senso di colpa è un'azione illegale commessa, ma non accettata dal contribuente che potrebbe influenzare la percezione di un guadagno nel momento in cui non venga accertata l'evasione; mentre la vergogna, emerge ogni qual volta ci sia un illecito che venga accertato e potrebbe alterare l'utilità del contribuente. Proprio come il contributo di Gordon nel 1989, l'introduzione di questi fattori è volto a ridurre l'incentivo ad evadere del contribuente che nel modello tradizionale risulta troppo attraente.

### 2.1.3 Modelli di Kahnemann e Tversky

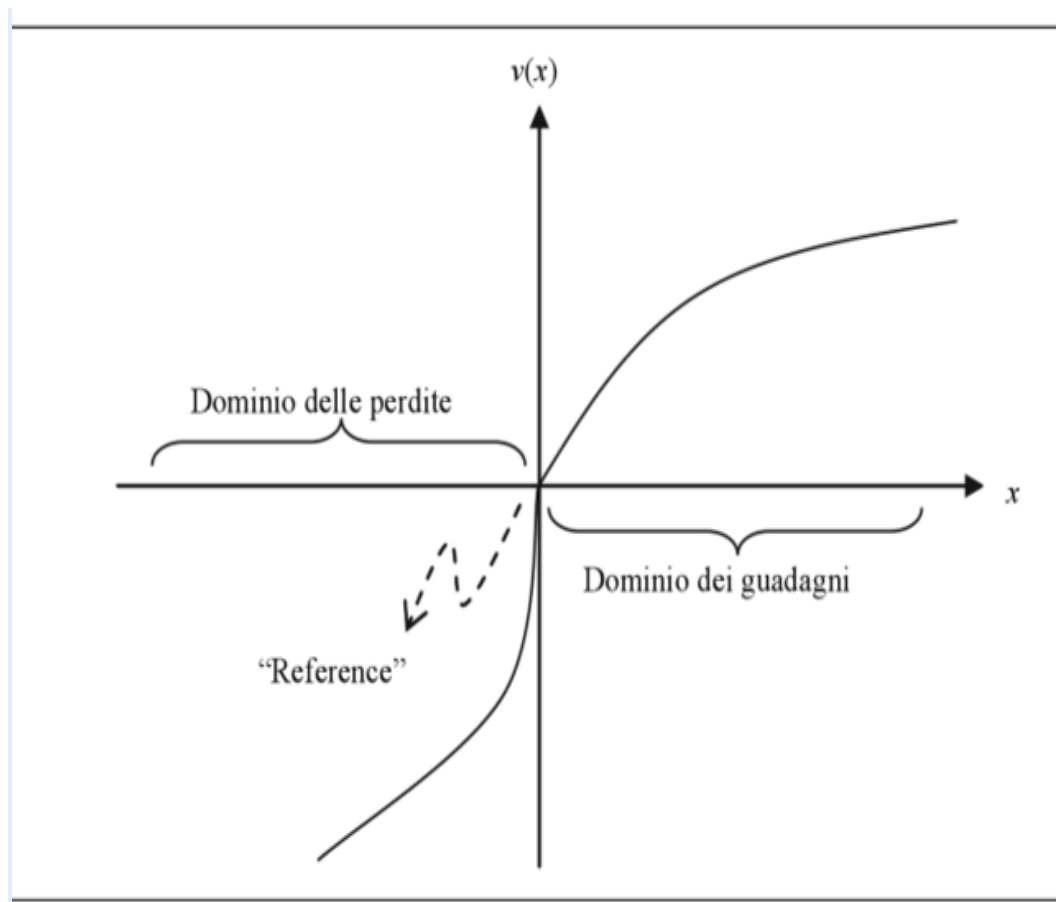
Un'altra revisione del modello tradizionale molto interessante, è quella di Kahnemann e Tversky, in particolare, l'estensione del modello tradizionale della teoria del prospetto basa su quattro assunti fondamentali rilevanti indicazioni teoriche sulla relazione tra aliquota fiscale ed evasione fiscale:

- Il contribuente, interpreta un determinato risultato economico in maniera soggettiva (reference point), lo stesso si sentirà di avere percepito un guadagno ogni qual volta riceverà un ammontare monetario superiore al valore di realizzo da lui ipotizzato e una perdita ogni qual volta riceverà un ammontare monetario inferiore;
- La predisposizione al rischio sarà mutevole a seconda del risultato economico. In particolare, il contribuente sarà più propenso ad evadere, quando si ritroverà ad avere delle perdite, mentre proverà un'avversione al rischio quando avrà dei guadagni;
- Il contribuente è avverso alle perdite. Ossia, in valore assoluto, la variazione di utilità conseguente alla perdita di un ammontare monetario è superiore alla variazione di utilità ottenuta dal guadagno della stessa cifra;
- Le probabilità connesse ai possibili esiti di una situazione di rischio sono influenzabili da percezioni psicologiche. In particolare, il contribuente tende a sottovalutare la probabilità di eventi molto probabili e sopravvalutare la probabilità di eventi remoti.

Sulla base di questi quattro assunti Kahnemann e Tversky introducono: la funzione del valore (value function) che associa a ciascun valore monetario il corrispondente livello di utilità del contribuente. Rappresentata nella Figura 2.1, coerente con i primi 3 assunti, è concava nel dominio dei guadagni e convessa in quello delle perdite. Inoltre, il fatto che la funzione di utilità rappresenta

un'inclinazione maggiore a sinistra del valore di riferimento, cattura l'ipotesi di avversione alle perdite;

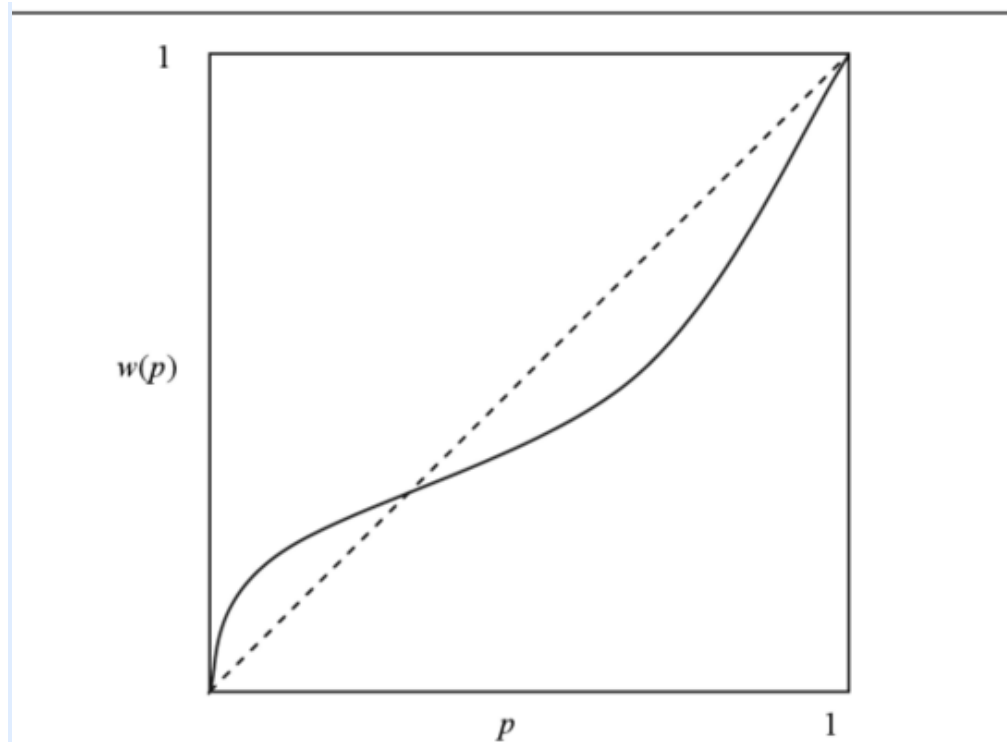
Figura 2.1 – La funzione valore nella teoria del prospetto



Fonte: Corazzini, 2013

La funzione di ponderazione delle probabilità, è la scheda che associa a ciascun valore delle probabilità di un evento, quella soggettivamente percepita dal contribuente.

Figura 2.2 – La funzione di ponderazione nella teoria del prospetto



Fonte: Corazzini, 2013

Come mostrato dalla Figura 2.2 e coerentemente con l'ultimo assunto della teoria del prospetto, si assume che il contribuente sovrastima la probabilità di eventi poco probabile mentre sottostima la probabilità di eventi molto probabili.

## **Capitolo 3: Caratteristiche dell'evasione fiscale**

### *3.1 Differenze tra evasione ed elusione*

Solitamente con il termine “evasione fiscale” ci si riferisce ad una dichiarazione del reddito lordo al fisco minore rispetto a quella realmente percepita, indicando così un comportamento illecito che va a violare norme tributarie, riducendo o addirittura eliminando il prelievo fiscale.

Tuttavia, questo, non è l'unico modo per avere un vantaggio economico illecitamente, in quanto, bisogna considerare che l'incremento patrimoniale, il reddito e il valore del bene o servizio acquistato sono solo una parte della base di calcolo delle imposte.

Infatti la costituzione della base imponibile è definita con regole specifiche dettate dal Fisco Italiano, la cui violazione crea ulteriori ipotesi di evasione.

Considerando ad esempio la dichiarazione di costi, che seppur davvero conseguiti, in realtà non nell'attività economica dichiarata da cui i ricavi invece vengono dedotti. Questo è il classico caso in cui un soggetto dichiara un bene ad utilizzo personale, come fosse invece un bene utilizzato all'interno di un'attività economica. Evidenziando una violazione della deducibilità dei costi sostenuti all'interno di un'attività economica, senza effettuare nessun tipo di occultamento di ricchezza. Esistono moltissimi altri casi in cui il contribuente possa violare le regole fiscali senza incappare nell'occultamento di redditi, di incrementi patrimoniali, oppure di beni o servizi acquistati. Anche perché tutti questi elementi che vanno a sommarsi creano il presupposto economico delle imposte, ma le stesse imposte vengono poi calcolate applicando regole che, essendo sempre più specifiche, creano una divergenza tra base imponibile e fonti di ricchezza, rendendo sempre più difficile distinguere tra evasione fiscale e lecito risparmio fiscale.

Tutto questo porta al fenomeno del “tax planning” , sempre più diffuso nei paesi europei inclusa l’Italia, dove dei consulenti fiscali offrono le loro competenze al contribuente, persona fisica o giuridica che sia, per utilizzare le norme fiscali a proprio vantaggio nel tentativo di ridurre il più possibile il carico fiscale. E’ doveroso sottolineare che non vi è nulla di illecito in questo comportamento, ma è proprio da questi comportamenti che si possono definire amorali che nasce il fenomeno dell’”evasione fiscale”. Dunque, si ha un rispetto formale delle norme, ma molto lontano dalla sostanza voluta.

Esempio classico sono istituti giuridici che vengono utilizzati all’interno dell’ordinamento per un mero vantaggio fiscale, senza quindi avere un vero interesse economico da parte del contribuente che li gestisce. Tutto questo viene reso possibile dal fatto che risulta sempre più difficile e complesso determinare con oggettività, se un determinato comportamento si possa definire elusivo o lecito.

### *3.1.1 I Paradisi fiscali*

Con il termine “paradiso fiscale” si intendono quegli Stati che, avendo una legislazione molto agevolata per i redditi delle persone fisiche o per quelli delle società, riescono ad attirare ingenti capitali dall’estero prestando una tassazione molto ridotta o in alcuni casi quasi nulla.

La Tax Justice Network (TJN), gruppo strutturato in coalizione con organizzazioni, movimenti sociali ed esperti sia contabili che giuristi che economisti, ha definito due caratteristiche principali dei paradisi fiscali: La prima, la “separazione” tra residenza fiscale e luogo di svolgimento dell’attività economica; la seconda, la “segretezza” degli atti compiuti, aiutata da una non-trasparenza delle informazioni. Questo passaggio di capitali in altri Stati, viene effettuato solitamente trasferendo il capitale, diviso in somme di piccole entità per risultare meno lampanti, negli istituti di credito del paese estero. Successivamente approfittando di una totale assenza di trasparenza nelle operazioni, c’è la fase di accatastamento per rendere impossibile risalire all’origine dei profitti.



Ciononostante, è importante non confondere il concetto di paradisi fiscali con Paesi che offrono regimi fiscali agevolati, i quali, pur applicando un'imposizione fiscale ordinaria offrono vantaggi amministrativi e/o legislativi ad alcune categorie di reddito o a determinati soggetti.

Diversamente da quello che ci si può aspettare, i così detti paradisi fiscali non sono soltanto sperdute isole nel Pacifico o la competizione sleale di piccoli Paesi in via di sviluppo, ma è un fenomeno molto più vasto ed utilizzato anche dai Paesi più industrializzati. I paradisi fiscali sono semplicemente un'offerta nel grande mondo del mercato, la quale non potrebbe prosperare se non fosse alimentata da una forte domanda.

I più grandi utilizzatori di questo meccanismo di elusione sono le multinazionali e le grandi imprese, ma soprattutto negli ultimi anni è sempre più utilizzato da singoli soggetti capaci di poter sostenere questi costi organizzativi. In quanto, non è necessario avere un fatturato di milioni di euro per poter godere di questi vantaggi, essendo sufficienti qualche decina di migliaia di euro.

Con il crescente interesse per questo metodo di elusione fiscale, sono nate delle nuove figure professionali che offrono la loro consulenza per aiutare i loro assistiti a scegliere il paradiso fiscale più adatto alla loro società, rimanendo sempre nel massimo rispetto della legge.

Da un rapporto del Government Accountability Office (Gao), una sezione investigativa del Congresso degli Stati Uniti d'America, è emerso che tra le 100 principali imprese americane nel 2007 almeno 87 hanno sussidiarie in Paesi che in base alla legislazione statunitense sono considerati paradisi fiscali.

Per quanto riguarda l'Italia non sono presenti dati così precisi ed affidabili, ma nel momento in cui ci si sofferma un attimo sulla struttura di una società importante, non è per niente impossibile trovarle all'interno una società che contenga solo partecipazioni di altre società che risiede in un paradiso fiscale. Non è nulla di fraudolento ma è una porta aperta verso l'illecito.

D'altronde l'esportazione di grandi capitali dal nostro Paese verso le vicine Svizzera e Austria è un fenomeno conosciuto e in passato più volte si è cercato di porne rimedio.

### *3.1.2 Il fenomeno del Transfer pricing*

Il fenomeno del Transfer pricing, è una operazione molto diffusa nelle multinazionali, le quali, fissando i prezzi nelle transazioni tra società riferibili allo stesso gruppo, riescono a ridurre il carico fiscale.

Si immagini una multinazionale che operi in un'area molto ampia, e che questa con le capacità economiche di aprire una filiale in un Paese considerato “paradiso fiscale”, inizi a produrre un prodotto nel Paese a regime fiscale ordinario, dove il costo di produzione di quel prodotto è 50 euro e il valore di mercato 100 euro. Ora, supponiamo che questa multinazionale, prima di vendere questo prodotto ai clienti sparsi per il mondo, li venda alla filiale situata nel paradiso fiscale al prezzo di 51 euro e solo a quel punto la filiale inizierà a vendere il prodotto alla clientela al prezzo di mercato 100 euro. In questa ipotesi la società si ritroverà a dover pagare per un utile di 1 euro, nel paese a regime ordinario, mentre i restanti 49 euro di guadagno potranno godere di un regime fiscale agevolato. Spingendosi ancora più avanti, le società potrebbero addirittura vendere il prodotto sottocosto alla filiale, registrando così una perdita nel Paese a regime ordinario e usufruendo ove possibile, di incentivi alla crescita per la propria situazione finanziaria, godendo di tutto l'utile nel paradiso fiscale.

Questo fenomeno appare sempre più in crescita nelle recenti stime, tant'è che circa il 60-70% delle vendite nei Paesi sviluppati avviene tra società facenti capo agli stessi gruppi multinazionali. Proprio per questa ragione l'Ocse ha attivato l'introduzione del “principio della lunghezza del braccio” o *arm's length principle*, dove il prezzo del bene o servizio che viene venduto, deve essere uguale a quello di una normale vendita o comunque composto considerando “la lunghezza del braccio” operativo della società trattata.

Tuttavia, questo principio, risulta di difficile applicazione. Consideriamo il caso in cui non si parli di un bene o servizio ma si parli della vendita di un brevetto o di un diritto d'autore, sarebbe difficile stabilire un prezzo oggettivo di mercato.

Solitamente il prezzo adeguato verrebbe stabilito considerando il conflitto d'interesse tra acquirente e venditore e i benefici che un acquirente avrebbe nella

sua acquisizione e quali sono stati i costi sostenuti per l'impresa che lo ha progettato e sviluppato, mentre in questo caso essendo una vendita all'interno dello stesso gruppo non ci sarebbe nessun tipo di conflitto d'interessi.

In questo caso la direzione del gruppo farà in modo che il prezzo del brevetto o diritto d'autore sia basso, se è la società residente in un Paese a regime ordinario a vendere alla filiale nel paradiso fiscale, mentre cercherà di renderlo più alto possibile se sarà, invece, la società nel paradiso fiscale a venderlo, così da pagare imposte contenute nella filiale e poter ammortizzare fiscalmente il brevetto o diritto d'autore e dedurre i costi dal proprio profitto nelle società a regime ordinario. Proprio a questo punto dovrebbe intervenire il principio dell'Ocse, nel cercare di limitare il vantaggio di un gruppo che abbia una tale articolazione internazionale da poter usare a proprio vantaggio le varie differenze fiscali tra i Paesi. Il principio della lunghezza del braccio anche in questo caso, dovrebbe garantire che il prezzo di vendita sia uguale a quello che le due parti avrebbero stabilito se ci fosse una situazione di conflitto d'interessi.

Tutto questo, come già accennato in precedenza, non è assolutamente facile e spesso e volentieri le amministrazioni dei diversi Stati si trovano in mezzo a lunghe e dispendiose battaglie legali per dimostrare che i prezzi applicati dalle multinazionali costituiscono atti di elusione fiscale.



## **Capitolo 4: Evasione delle imposte in Italia con particolare riferimento alle imposte dirette**

### *4.1 Le stime italiane con il metodo della contabilità nazionale*

La maggior parte dei lavori condotti per determinare il fenomeno dell'evasione in Italia, sono stati condotti durante gli anni '90. Nella Tabella 4.1 (a pagina 25) sono riportate le stime più importanti in quest'ambito, raccolte tramite l'utilizzo della contabilità nazionale.

Un elaborato molto importante, è quello di Bernardi (1996), il quale, con riferimento al 1994 ha realizzato una stima disaggregata per tipologie di redditi imponibili Irpef. L'evasione totale è stata da lui quantificata nel 22,9% della base potenziale, un valore molto vicino a quello attribuito all'erosione complessiva. L'evasione Irpef sarebbe infatti, per quanto riguarda i lavoratori autonomi, imprese e partecipazioni, al 59,5% riguardante quindi i redditi indipendenti, mentre per quanto riguarda il lavoro dipendente sarebbe solo il 8,5%. Per quanto riguarda l'erosione, essa va a colpire soprattutto i redditi potenziali da terreni, fabbricati e capitale.

Nello stesso anno, Bernardi con l'aiuto di Bernasconi, hanno elaborato una stima completa dell'evasione fiscale in Italia che presenta due aspetti di rilievo: prendendo in esame la totalità del sistema di prelievo statale, iniziando dalla base di formazione del valore aggiunto (Iva), per poi passare alla sua distribuzione tra redditi personali (Irpef e Irpeg), suddivisi per classificazioni di redditi, di settori e contribuenti. Tutto questo elaborando anche una stima per il tax gap, purtroppo, l'anno dell'analisi è il 1991 ed non è molto aggiornato, ma è presumibile supporre che questi dati analizzati non siano particolarmente mutati nel tempo.

Tralasciando i dati riguardanti l'Iva, che in questo momento non ci interessano, per quanto riguarda l'Irpef l'evasione sarebbe del 26% della base imponibile, valore intermedio rispetto ai dati presenti in figura dove vediamo un 8,5% per la base imponibile dei dipendenti e un 62,8% per la base imponibile dei

indipendenti. Guardando invece il tax gap, data la progressività dell'imposta, troviamo valori superiori che vanno dal 12,9% per l'imposta dei dipendenti e il 68,5% per i indipendenti. Tra questi i livelli più elevati riguarderebbero i professionisti con il 44,7% gli artigiani con un 71,6% e i commercianti con addirittura un 77,7%. Per quanto riguarda l'Irpeg ci sarebbe un evasione del 26,6% della base imponibile delle società non finanziarie e un 30,6% di tax gap.

Per dare un quadro complessivo dei risultati, il tax gap virtuale complessivo individuato e proiettato nel 1995, anno in cui è stato effettuato, era pari al 12% del Pil di allora, circa 230.000 miliardi di vecchie lire e il 30% delle entrate effettive della pubblica amministrazione e a quasi il doppio del fabbisogno di cassa del Settore statale.

*Tabella 4.1 - Principali stime dell'evasione in Italia negli anni '90 con il metodo della contabilità nazionale*

Stime	Anno di stima	Irpef				Irpeg	
		Dipendenti		Indipendenti			
		% Base	% Imposta	% Base	% Imposta	% Base	% Imposta
Bernardi, 1996	1994	8,5	-	59,5	-		
Bernardi e Bernasconi, 1996	1991	8,5	12,9	62,8	68,5	26,8	30,6
Sogei, 1999	1994			68,5	-	52,2	-

*Fonte: Bernardi e Franzoni, 2003*

Un'altra analisi da tenere in considerazione, sono gli studi della Sogei nel 1999, il quale, riprendendo l'approccio di Bernardi e Bernasconi (1996) e aggiungendo due aspetti interessanti come: cercare di rendere più recente la stima, portandola al

1994; Fondare le elaborazioni su una enorme disponibilità di dati tra i quali c'è anche l'Anagrafe tributaria. Sogei conferma gli ordini di grandezza delle stime di Bernardi e Bernasconi, i cui valori assoluti vengono a ridimensionarsi solo per l'effetto di modifiche introdotte nel sistema di conti Sec79 e per un diminuirsi dell'evasione fiscale avvenuto negli anni '90. Tuttavia grazie l'utilizzo dei dati dell'Anagrafe tributaria, le stime di evasione della Songei sono più elevate, catturando meglio le componenti attive e passive dei redditi. Riassumendo in un evasione del 68% della base imponibile Irpef per i soggetti indipendenti e del 52,2% di quella Irpeg.

#### *4.2 Le stime italiane con il metodo delle comparazioni campionarie*

Con il metodo delle comparazioni campionarie, verso la metà degli anni '90, sono due le stime degne di nota con riferimento all'Irpef:

- A cura di Cannari nel 1995, un confronto tra i redditi dichiarati e quelli rilevati da indagini campionarie, svolto con riferimento all'indagine sui redditi delle famiglie italiane nel 1989 da parte della Banca d'Italia. Basandosi su una rilevazione campionaria e non sulle dichiarazioni fiscali, punta ad essere più veritiero, in quanto, totalmente anonimo, volontario e senza conseguenze. In contrasto con quanto si possa pensare, la differenza di reddito medio dichiarato al fisco, rispetto a quella rilevata con questo metodo, è stata stimata decrescente rispetto l'ammontare dei redditi, 0,1% per i dipendenti, del 33,2% per gli imprenditori e del 18% per i professionisti, facendo supporre che i redditi più elevati provengono generalmente da attività più formali e presumibilmente più controllabili. L'evasione fiscale, con questo metodo risulta inferiore rispetto a quella con gli aggregati di contabilità nazionale, ma comunque molto elevata. Anche se, considerando il reddito complessivo della specie e non quello dei singoli contribuenti, l'evasione aumenta al 46% per gli imprenditori e al 32% per i professionisti, doveroso anche sottolineare, come l'utilizzo di

un'indagine campionaria possa essere influenzata dall'under-reporting, soprattutto per i redditi dipendenti e di livello più elevato.

- Altro lavoro da tenere in considerazione, è quello di Zanardi nel 1996, il quale fa un confronto tra i redditi dichiarati e quelli risultanti dagli accertamenti della pubblica amministrazione da parte di autonomi e imprenditori Irpef nel 1987 e sottoposti ad accertamenti e contenziosi fino al 1995 (118.212 casi). La procedura adottata ha come riferimento teorico il modello di Allingham e Sandmo e si avvicina di molto alle stime elaborate con il metodo della contabilità nazionale, in quanto, si parla di un 84,3% di contribuenti che hanno dichiarato un reddito inferiore a quello effettivo e mediamente per il 55,3% inferiore di quello accertato. Al contrario del lavoro di Cannari nel 1995, l'evasione risulta essere crescente sia con il livello del reddito che con le aliquote marginali che con la frequenza degli accertamenti e l'entità della sanzione.

Facendo un piccolo sunto generale, possiamo dire che le stime sull'evasione fiscale svolte in Italia negli anni '90, mostrano una generale concordanza nello stabilire che l'evasione in Italia è molto elevata. Il settore che sembrerebbe essere più colpito, sarebbe quello dei contribuenti Irpef "indipendenti", per i quali si raggiungono valori molto elevati ampiamente confermati nella Relazione tecnica al "Concordato di massa" varato dal Governo Berlusconi con la Finanziaria del 1995. Tutto ciò considerato, un intervento sembrerebbe indispensabile e indispensabile sembrerebbe anche essere la capacità del governo ad intervenire in maniera graduale sulle aliquote a vantaggio dei contribuenti, così da realizzare effetti positivi di equità orizzontale.

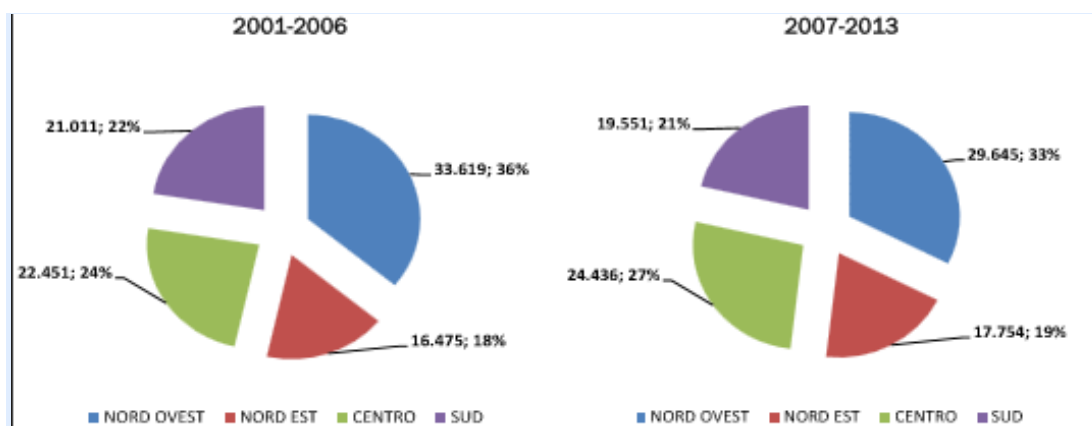


### 4.3 Il tax gap per le principali imposte: le stime del Ministero dell'Economia e delle Finanze

Per cercare di avere una visione più chiara del fenomeno, nella nota di aggiornamento del Def 2015, pubblicato dal Ministero dell'Economia e delle Finanze sono riportati dati più aggiornati del tax gap con il metodo top-down. Nel quale, viene stimata una media di circa 91,4 miliardi di euro, prendendo in esame gli anni che vanno dal 2007 al 2013, tenendo in considerazione tutto l'insieme di imposte sottratte a tassazione. Per quanto riguarda l'evasione delle imposte dirette sulle imprese e sul lavoro autonomo, si stimano circa 44 miliardi, cioè il 48% del tax gap complessivo.

Nello stesso rapporto, è anche presentato una scomposizione territoriale del tax gap complessivo: 47,4 miliardi al nord (pari al 54% del totale), suddiviso rispettivamente in 17,4 miliardi a nord est e in 29,6 miliardi a nord ovest; 24,4 miliardi nel centro Italia (27% del totale); 19,5 miliardi al sud (21% del totale). Da considerare anche la redistribuzione territoriale del reddito nazionale, che influenza su larga scala i dati forniti, il Pil al netto del settore pubblico, infatti, si colloca per il 56% al nord, diviso in un 23% al nord est e un 33% a nord ovest.

Figura 4.1 – Tax gap Iva, Ires, Irpef imprese-lavoro autonomo e Irap, confrontando il periodo 2001-2006 con il periodo 2007-2013



Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2015

Altro elemento che viene considerato, questa volta prendendo in esame gli anni 2012 e 2013, è il tax gap immobiliare, riferito all'Imu dovuta. Premettendo che quest'imposta diretta è maggiormente soggetta a forme fisiologiche di tax non compliance, sia per inevitabili errori di calcolo da parte dei contribuenti, sia per errori e omissioni catastali, obbligandoci a considerare solo una parte di tax gap come "intenzionale" evasione fiscale.

Tabella 4.2 – Tax gap Imu 2012, esclusi terreni, aree fabbricabili e fabbricati rurali strumentali

Totale IMU teorica	Totale IMU effettiva	Totale base imponibile teorica	Totale base imponibile effettiva
22.649	18.487	4.296.316	3.648.851
<b>Tax Gap IMU</b>		<b>Differenza base imponibile teorica ed effettiva</b>	
4.161		647.466	
18,37%		15,07%	

Dati in milioni di euro.

Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2015

Tabella 4.3 – Tax gap Imu 2013, esclusi terreni, aree fabbricabili e fabbricati rurali strumentali

Totale IMU teorica	Totale IMU effettiva	Totale base imponibile teorica	Totale base imponibile effettiva
19.506	14.019	2.615.381	1.844.608
<b>Tax Gap IMU</b>		<b>Differenza base imponibile teorica ed effettiva</b>	
5.487		770.773	
28,13%		29,47%	

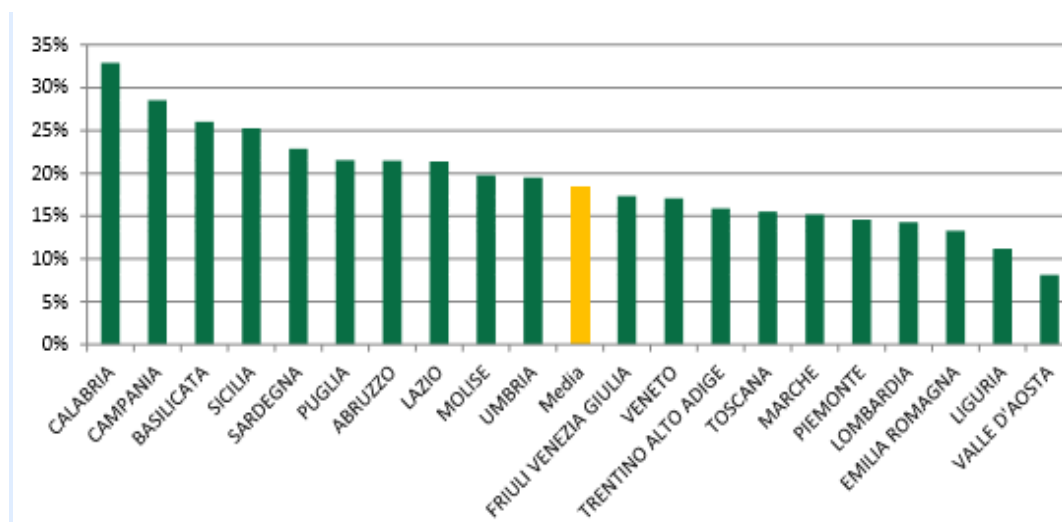
Dati in milioni di euro.

Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2015

Nel 2012, il tax gap Imu è stimato in circa 4,2 miliardi di euro, arrivando quindi, al 18,37% del gettito complessivo Imu teorico. Particolare differenza, se si analizza il gettito a livello regionale, dove le variazioni sono profonde, passando

da un 8,13% in Valle d'Aosta ad un 32,88% del gettito teorico in Calabria e in genere presentando valori più elevati nelle Regioni meridionali.

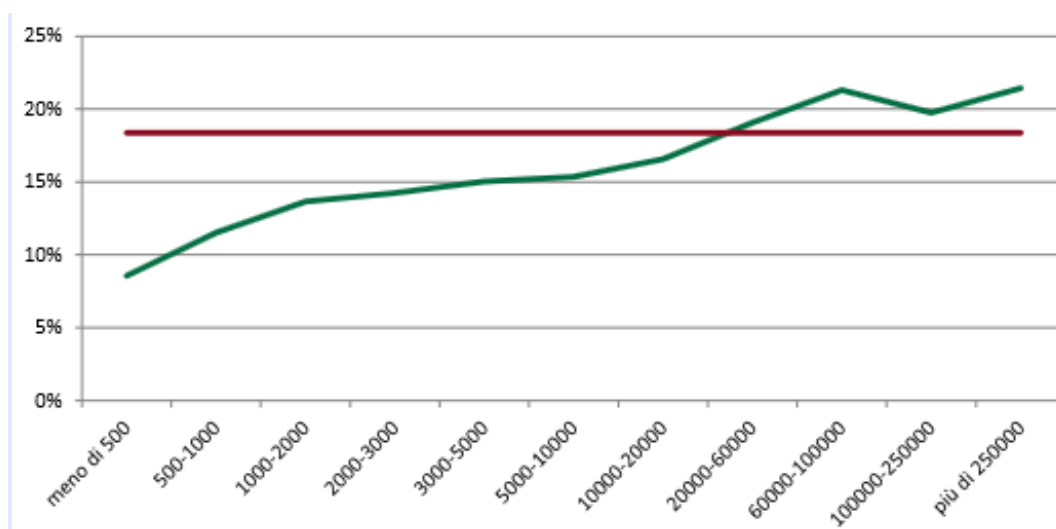
Figura 4.2 – Tax gap Imu 2012 per regioni



Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2015

Altra differenza significativa, viene evidenziata nell'analisi sulla distribuzione per classi di popolazione, dove si ha un 8,57% del gettito teorico Imu nei Comuni come meno di 500 abitanti, mentre con l'ampiezza demografica si va a crescere fino ad arrivare ad un 21,46% del gettito teorico nei comuni con più di 250 mila abitanti (Figura 4.3).

Figura 4.3 – Tax gap Imu 2012 per classe di popolazione

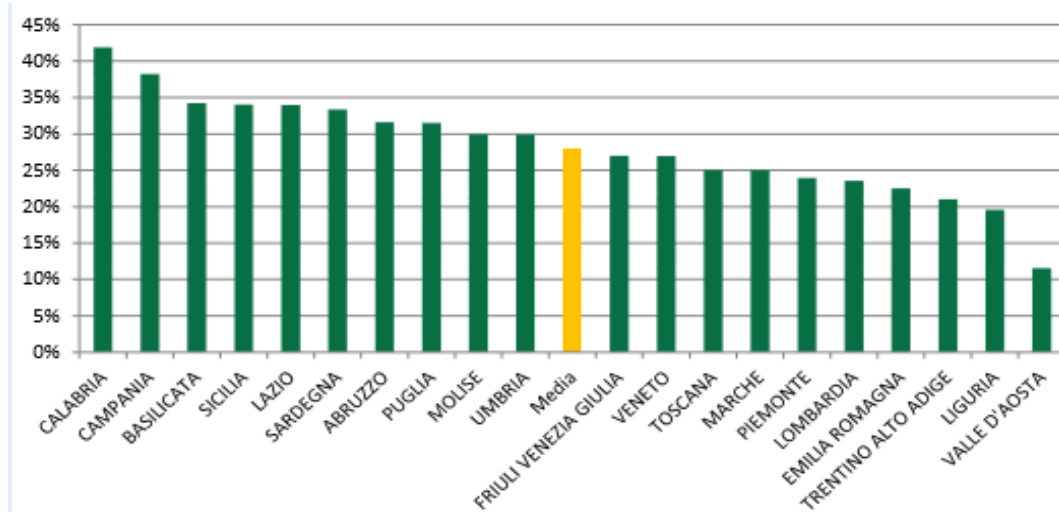


Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2015

Nel 2013, il tax gap Imu sugli altri fabbricati è di 5,6 miliardi, pari al 28,59% del gettito Imu teorico e, in generale, più elevato rispetto allo stesso indicatore calcolato per il 2012.

A livello generale, si può dire, che anche nel 2013 il tax gap è stato maggiore nelle regioni meridionali e nelle isole, apportando una variazione in aumento sia in Valle d'Aosta con un 12,69%, sia in Calabria portandolo ad un 40,58% (Figura 4.4).

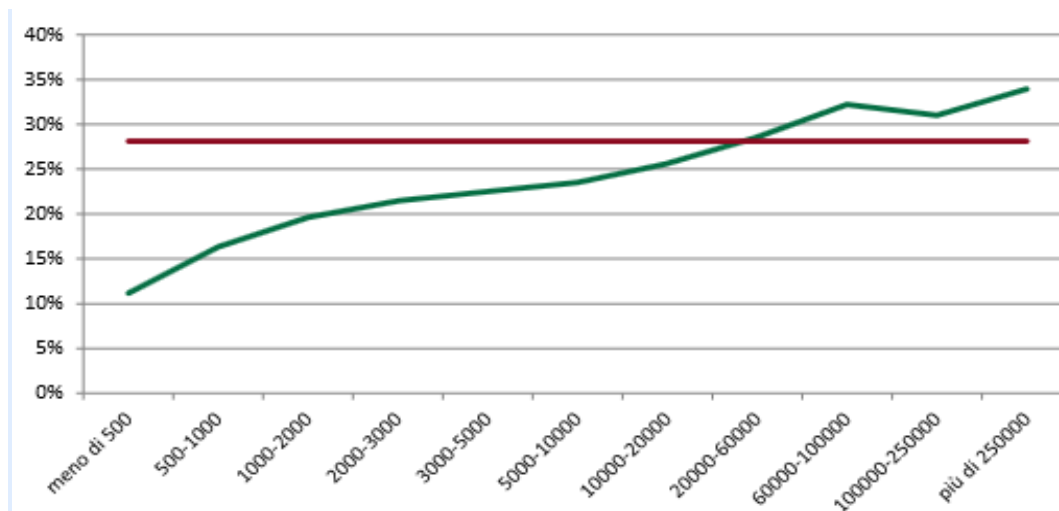
Figura 4.4 – Tax gap Imu 2013 per regioni



Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2015

Per quanto riguarda la distribuzione, anche nel 2013 l'indicatore mostra una correlazione del tax gap con l'aumento della popolazione, portando l'indicatore ad un 13,36% per i Comuni con meno di 500 abitanti e salendo a 35,24% per i Comuni con più di 250 mila abitanti.

Figura 4.5 – Tax gap Imu 2012 per classe di popolazione



Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2015



## **Capitolo 5: Effetti dell'evasione e strumenti di riduzione del fenomeno**

### *5.1 Gli effetti dell'evasione*

Dal punto di vista economico e del benessere sociale, senza alcun dubbio si può dire che l'evasione fiscale rappresenta una piaga.

Analizzando il concetto di efficienza sociale, la nozione di efficienza paretiana giudica efficiente una determinata redistribuzione di beni e risorse, se non è possibile nessun'altra alternativa che migliori la condizione di almeno un soggetto senza peggiorare quella di un altro. Quindi, ad esempio, una specifica allocazione di beni e risorse che vada a distinguere in due differenti fazioni i ricchi e i poveri e quindi, un sistema fiscale che vada a tassare in maniera differente i beni dei due gruppi, si può considerare un sistema inefficiente sia dal punto di vista paretiano che dal punto di vista della efficienza sociale. In quanto, la condizione del ricco, viene inevitabilmente peggiorata e la sua evasione non sarà più un problema sociale, ma una logica conseguenza di un sistema fiscale distorsivo e inefficiente.

Ovviamente, per giungere ad una conclusione che non sia insoddisfacente, come quella appena citata, bisogna adottare criteri alternativi e assumere il fatto che il concetto di efficienza paretiana è valido solo in certe condizioni.

La prima condizione è che i beni e servizi venduti siano rivali ed escludibili, cioè che possano essere consumati da un soggetto in più senza che ci sia un minor vantaggio per chi già li consumava, escludibili nel senso che un soggetto che non paga il prezzo del bene o servizio possa essere escluso dal consumo senza che si crei un costo oneroso. Doveroso sottolineare che non tutti i beni hanno questa caratteristica, in particolare i beni "pubblici puri". Si pensi ai servizi militari di un territorio, se dei soggetti che non pagano le tasse vanno ad abitare in una regione difesa dalle forze militari, riceveranno in ogni caso un servizio offerto dallo Stato.

La seconda condizione richiesta affinché i mercati possano definirsi efficienti è che venga tenuto in considerazione nel prezzo ogni effetto generato dal consumo o dalla produzione di un bene o servizio. Quando ciò non succede lo Stato per ragioni di efficienza sociale, è obbligato ad intervenire per controllare questa variazione positiva o negativa che sia. Si pensi al caso in cui un'impresa produca un bene inquinante, lo Stato può intervenire per fare in modo che riduca l'inquinamento o facendogli regolare la produzione.

Ulteriore condizione è la disponibilità di informazioni necessarie a stabilire il correttamente il prezzo per ogni parte in causa. Mettendo di fronte il servizio sanitario statale con gli istituti assicurativi privati. Nel caso delle assicurazioni, l'individuo interessato, paga un prezzo chiamato premio e stipula una polizza a copertura di un rischio, in questo caso sanitario, offerta dall'assicurazione a vantaggio dell'assicurato. Con questo fenomeno però, tutti i soggetti a basso rischio non si assicurano, mentre lo faranno tutti quelli ad alto rischio, obbligando l'assicurazione ad aumentare a dismisura il prezzo del premio, per non rischiare di essere inadempiente. Causando così premi alti per i soggetti ad alto rischio e una possibile diffusione di soggetti a basso rischio non assicurati. Questo dimostra ancora una volta che l'evasione fiscale è socialmente inefficiente, in quanto, un servizio sanitario pubblico, finanziato tramite la tassazione, è estremamente più sicuro, generalizzato ed economico.

Tanti altri i casi in cui l'evasione si metta in mezzo al buon funzionamento di un sistema pubblico. E' lampante come in Italia la riduzione di risorse finanziarie destinate allo stato abbia influenzato l'indebitamento pubblico, come scritto da A. Alesina e M. Marè in *“ L'evasione fiscale. Quanto, come perché”* a cura di A. Santoro nel 2010: *“ Se gli italiani avessero evaso, dal 1970 in poi, le imposte tanto quanto gli americani, il debito pubblico in Italia nel 1992 sarebbe stato appena superiore all'80% del Pil, cioè all'incirca il 30% in meno del livello del 1992 (108%). Se gli italiani avessero evaso tanto quanto gli inglesi, il debito pubblico sarebbe stato appena superiore al 60% del Pil, non lontano dal limite previsto dagli accordi di Maastricht; e cifre in questo intervallo si ottengono se si effettua il confronto con altri paesi”*.



E per tornare a ciò che è stato già accennato nei precedenti capitoli, anche nel concetto di concorrenza sleale, si può parlare di evasione fiscale che va a danneggiare l'efficienza economica. Vittima dell'evasione, ad esempio, è un imprenditore che si trova in concorrenza con un altro che, a differenza sua, non paga le imposte dovute. In questi casi si ricorre agli studi di settore, che mettendo in relazione alcune voci di bilancio con quelli medi dichiarati da contribuenti simili, aiutano ad individuare i contribuenti che probabilmente evadono.

Anche in questo senso l'evasione risulta quasi patologica, dato che arriva addirittura a colpire il corretto funzionamento dell'economia di mercato e va a minare la veridicità delle informazioni rese pubbliche.

## 5.2 Il problema dei debiti fiscali

Un altro problema considerevole, particolarmente diffuso in Italia, è la tax debt collection. Il calcolo di questo debito fiscale, può risultare utile per misurare l'ammontare dei mancati pagamenti e osservare, se il fenomeno è in aumento, declino o relativamente stabile.

Tabella 5.1 – Debito fiscale in Italia dal 2011 al 2013

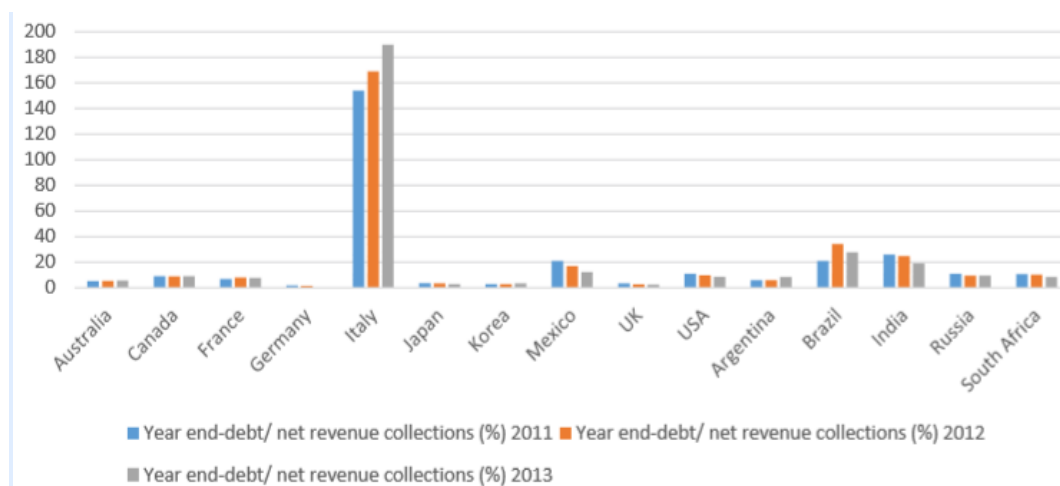
Categorie di debito	Valore riportato del debito fiscale a fine anno			Movimento (%): dal 2011 al 2013
	2011	2012	2013	
Totale debito fiscale di fine anno (inclusi i debiti contestati)	572	643	715	25
L'indebitamento totale delle imposte di fine anno (esclusi i debiti contestati)	425	475	531	25
Totale del debito fiscale di fine anno oggetto di contestazione	147	168	184	25
Debito fiscale di fine anno contestato / debito fiscale totale X 100	25.7	26.1	25.8	-
L'indebitamento totale delle imposte di fine anno (esclusi i debiti contestati) / fatturato annuo (%)	154.4	169.6	190.8	23.6

Valori espressi in miliardi di euro

Fonte: OECD Tax Administration Series, 2015

Nella Tabella 5.1 sono riportate informazioni riguardo il livello dei debiti fiscali complessivi, insieme ad una serie di calcoli correlati, mentre nella Figura 5.1 è presente un confronto tra l'Italia e altri Paesi del G20.

Figura 5.1 - Debito fiscale di fine anno, al netto dei ricavi raccolti dal 2011 al 2013



Fonte: OECD Tax Administration Series, 2015

Guardando i dati relativi al tax debt, appare evidente che l'Italia abbia un grosso problema nella riscossione dei crediti e che si trovi ad un livello senza precedenti rispetto alle altre economie del G20.

Rapporti prodotti dal World Economic Forum's (WEF), dal Global Competitive Index (GCI) e dei Doing Business (DB) della Banca Mondiale, indicano che il sistema di gestione fiscale in Italia sta migliorando, anche se non è ancora da considerare "business-friendly".

Il Global Competitive Index del World Economic Forum's è una misura della competitività ed è usata per mettere in relazione le performance dei vari paesi. Il World Economic Forum's, definisce la competitività come l'insieme delle istituzioni, delle politiche e dei fattori che determinano il livello di la produttività di un'economia, che a sua volta imposta il livello di prosperità che il paese può raggiungere. Il Global Competitive Index, combina 114 indicatori che sono

indispensabili per determinare le capacità produttive. Questi indicatori sono divisi in 12 pilastri, dove il più importante per la produttività del sistema fiscale ed il suo impatto sul sistema produttivo aziendale, è quello per le istituzioni. I rapporti dell'anno 2015-2016 vedono l'Italia posizionarsi al quarantatreesimo posto, sei posizioni sopra all'anno precedente. Per quanto riguarda il pilastro relativo alle "istituzioni", l'Italia è stata collocata al 138° posto, il che conferma i problemi nel fare affari nel nostro paese per colpa della burocrazia, aliquote fiscali, un difficile accesso ai finanziamenti, una complessa normativa fiscale ed un governo inefficiente.

Il Doing Business della Banca Mondiale, fornisce una classifica annuale di circa 190 economie, divise in 11 aree economiche basate su indicatori che registrano i tempi e i costi per soddisfare esigenze quali: avvio e gestione di un business, il commercio attraverso le frontiere, pagare le tasse e chiusura di un affare. L'ultimo Doing Business della Banca Mondiale della Banca Mondiale ha riportato che l'Italia ha un ranking di 45 su 139 paesi, la classifica per la tassazione e le agevolazioni fiscali per il commercio, invece, diverge in maniera significativa.

Il ranking dell'Italia riguardo l'indicatore "Paying Taxes", risulta essere di 137° su 139 paesi coperti dalla statistica. Rispetto agli altri paesi OCSE, su questo indicatore, L'Italia si colloca tra i livelli più bassi di tutti, e ben al di sotto di altri Stati limitrofi, quali: Austria 74° posto, Francia 87° posto, Germania 72° posto e Spagna 60° posto. E' importante sottolineare che, il maggior contributo negativo a questa valutazione, deriva dalla grande quantità di tempo che i datori di lavoro devono spendere per far fronte alle esigenze del regime dei contributi previdenziali ogni anno.

Insieme a una serie di altri Stati membri dell'Unione Europea, l'Italia si è posizionata prima, per quanto riguarda l'indicatore "Trading across borders". Questo indicatore registra il tempo e i costi associati con il processo logistico di esportazione e dell'importazione di merci rispetto a tre procedure: l'aspetto documentario, il rispetto dei confini e il trasporto interno.

### *5.3. Strumenti di controllo*

Costruire e sostenere un moderno sistema nazionale d'amministrazione fiscale, è una complessa e impegnativa sfida per tutti i Paesi. In un mondo di rapidi cambiamenti, con crescenti esigenze da parte dei governi di fornire servizi migliori e di eseguirli in modo più efficace, risulta essenziale che le amministrazioni fiscali nazionali riescano a massimizzare le riscossioni delle entrate statali e operare con costi minimi.

Un grosso problema, che riguarda il nostro Paese, è che le funzioni della nostra amministrazione fiscale sono frammentate e a volte le responsabilità si sovrappongono. L'attuale amministrazione delle imposte in Italia è caratterizzata dalla presenza di un certo numero di entità diverse, le quali hanno un diverso status giuridico a cui si applicano regole diverse, anche in termini di obiettivi, prestazioni complessive e autonomia. Queste entità, tanto per citarne qualcuna, sono il Dipartimento delle Finanze del Ministero dell'Economia e delle Finanze, l'Agenzia delle Entrate, l'Agenzia delle Dogane, la Guardia di Finanza, Equitalia (responsabile del recupero crediti d'imposta) e l'Istituto di previdenza sociale. I servizi di tecnologia informatica sono forniti dalla Sogei, una società privata di proprietà del Ministero dell'Economia e Finanze, mentre la Sose, una società di proprietà congiunta tra il Ministero dell'Economia e Finanze e la Banca d'Italia, offre servizi di ricerca e consulenza statistica. Chiaramente, il modello adottato in Italia, comporta una evidente necessità di coordinazione e leadership strategica. Tutti gli accordi presi tra le varie entità dell'amministrazione finanziaria, però, sono perlopiù tra due singoli enti o addirittura unilaterali e fortemente concentrati sul piano operativo, non essendoci processi stabiliti che coinvolgono tutti gli attori per discutere periodicamente lo stato generale del sistema fiscale, identificare le priorità e impostare gli obiettivi generali. In altre parole, non vi è alcuna strategia onnicomprensiva che vada a migliorare l'efficacia delle imposte amministrative.

Per affrontare questa situazione, è indispensabile pensare che sia necessario fare un certo numero di riforme. Sebbene, in altre economie questo sistema possa funzionare, in quei casi i vari enti godono di una sostanziale autonomia in tutti i

settori chiave, particolarmente per quanto riguarda le questioni finanziarie e politiche. Tuttavia, l'autonomia non significa indipendenza, in quanto gl'enti riferiscono al Ministero delle Finanze e del Governo sotto il controllo del Parlamento. Questo crea la condizione di un approccio più strategico della gestione del complesso sistema fiscale, e favorisce uno stretto legame tra amministrazione fiscale e la funzione politica fiscale. Spostarsi verso un sistema più unitario d'amministrazione fiscale, in Italia, sarebbe problematico e complesso, ma possibile. Oltre alle modifiche istituzionali per assicurare strategie di politica finanziaria comuni, sarebbe necessario modificare gli obiettivi delle agenzie per riflettere una maggiore enfasi sui determinati tipi di tributi, anche attraverso l'uso di indicatori operativi e le stime gap fiscale, oltre a garantire incentivi per il personale, non legandoli alla quantità d'entrate raccolta a seguito di controlli e verifiche fiscali, ma piuttosto a dei alti livelli di rispetto volontario da parte dei contribuenti. Senza dimenticare, che ridurre la frammentazione e la sovrapposizione di ruoli e responsabilità esistente tra le istituzioni coinvolte nella gestione fiscale e successivamente garantire alle agenzie la libertà di decidere come realizzare i tagli di bilancio necessari, potrebbe essere un inizio per arrivare ad una miglior gestione fiscale.

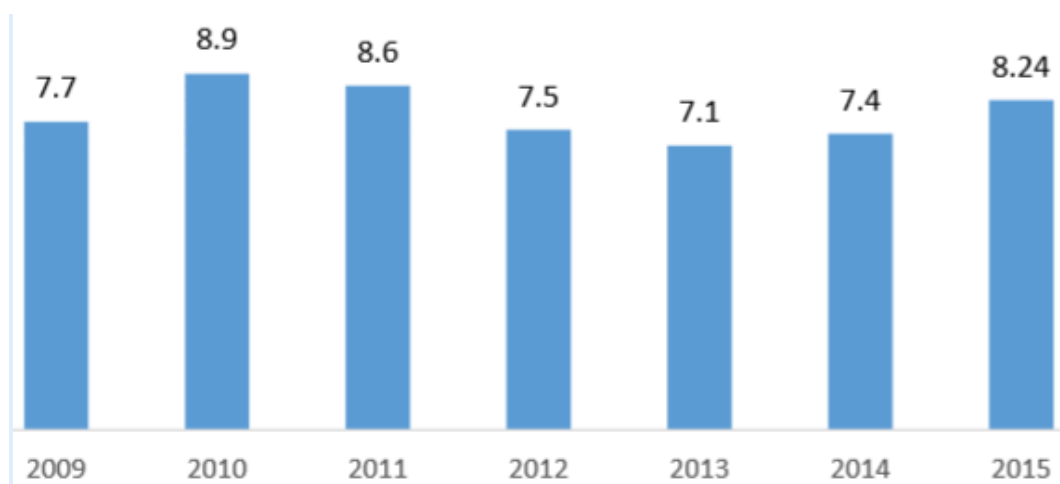
#### *5.4 Riduzione del fenomeno*

La raccolta dei debiti fiscali è un elemento che risulta molto importante in tutte le amministrazioni fiscali. Molti Paesi, utilizzano metodi per l'agevolazione del pagamento del debito, per cercare d'agevolare il contribuente e ridurre al minimo l'incidenza dei debiti nel corso dell'anno fiscale. Questi atti, però, ritardano la riscossione delle imposte e impone continue sollecitazioni nel caso in cui il contribuente abbia difficoltà a pagare o si rifiuti di rispettare i propri obblighi fiscali. Di conseguenza, è necessario che siano efficaci per garantire che i debiti fiscali siano raccolti il più presto possibile e al minor costo.

In Italia, è stata istituita Equitalia, per svolgere la funzione di raccolta forzata dei debiti nella maggior parte del territorio italiano. Equitalia è per il 51% di proprietà

dell'Agenzia delle Entrate e per il 49% dall'Inps. Il suo mandato si estende, oltre che alla raccolta di debiti per conto di queste due agenzie, anche per la raccolta dei debiti di altri creditori, tra i quali i debiti dell'Agenzia delle Dogane, quelli di Regioni, Province e Comuni, così come anche i consorzi d'acqua locali. L'attività d'Equitalia è regolata da leggi ordinarie e speciali che prevedono l'esecuzione obbligatoria di tutti gli arretrati fiscali.

*Figura 5.2 - Debiti raccolti ogni anno da Equitalia*



*Stime in miliardi di euro*

*Fonte: Equitalia, 2015*

Come mostrato nella Figura 5.2, la raccolta dei debiti fiscali da parte di Equitalia, negli ultimi anni è diminuita, mentre in realtà, il valore del debito è cresciuto considerevolmente. Questo, è conseguenza del sostanziale cambiamento che ha dovuto affrontare in questi anni, aumentando l'uso della rateizzazione, come illustrato in Tabella 5.2.

Tabella 5.2 – L'utilizzo del metodo della rateizzazione in Italia dal 2010 al 2015

Misure	2010	2011	2012	2013	2014	2015 (fino a settembre)
Gli importi raccolti:						
Debito fiscale raccolto (in milioni di euro)	8.876	8.622	7.530	7.133	7.411	6.024
Debito fiscale raccolto attraverso piani rateali	3.212	3.409	3.066	3.334	3.405	2.973
% Debito raccolto tramite le rateizzazioni	36.2	39.5	40.7	46.7	45.9	49.3
Numero di piani:						
Piani rateali richiesti	571.694	553.933	621.484	732.326	979.082	n/p
Richieste di piano negate	27.094	23.307	17.003	14.806	15.456	n/p
% Richieste di piano negate	4.7	4.2	2.7	2.0	1.6	n/p

Fonte: Equitalia, 2015

Come detto, la quantità di debito fiscale in Italia è molto elevata. Mentre la creazione di Equitalia, soprattutto nel primo periodo, ha aumentato l'efficacia della raccolta del debito fiscale, ci sono ancora grandi margini di miglioramento. La raccolta dei debiti fiscali dalle attività di Equitalia, rappresentano una minima parte del debito totale, il quale, sta crescendo molto più rapidamente della capacità di recupero crediti. Questo è probabilmente dovuto a diverse ragioni, ma soprattutto al fatto che i debiti inesigibili non sono stornati in modo sistematico. Il debito fiscale a partire dal Settembre 2015 ha superato 756 miliardi di euro, questo il valore dei debiti fiscali meno le somme incassate da Equitalia. Allo stesso tempo, circa il 50% del debito totale gestito, è attribuibile a poco meno di 300.000 debitori, mentre il 30% è attribuibile a debitori falliti o deceduti o fuori dal mercato. Di fronte a più di 20 milioni di debitori in totale, Equitalia ha un'enorme carico di lavoro che deve gestire, malgrado le difficoltà, nella maniera più efficiente possibile.

Tabella 5.3 – Metriche d’inventario del debito a Settembre 2015

Status del debitore	Numero dei debitori	Valore del debito (in miliardi di	Media del debito registrata (euro)
Falliti	166.000	135	813.253
Debitori defunti o fuori dal mercato	2.780.000	76	27.338
Debitori con alti arretrati fiscali	250.000	349	1.396.000
Altri crediti	17.220.000	154	8.943
<b>Totali</b>	<b>20.191.000</b>	<b>714</b>	<b>35.362</b>

*Fonte: Equitalia, 2015*

I poteri di Equitalia, per far rispettare il recupero dei crediti fiscali, sono stati progressivamente limitati dal legislatore. Con l’introduzione di varie disposizioni di legge, attuate da scelte politiche prese in un momento di crisi di liquidità economica, il potere di riscossione di Equitalia è stato fortemente ridotto, aiutando sì, i debitori in difficoltà economica, ma fino ad eccedere ed arrivare a favorire una mentalità di evasione ripetuta che aiuta a spiegare lo stock di debiti accumulati.

Le strategie di raccolta del debito fiscale e le definizioni delle priorità non sono sufficientemente mirate, in quanto, sembra che la legge, arrivi a limitare la possibilità d’adozione di strategie di raccolta efficaci ed efficienti. Infatti, attualmente la legge, impedisce ad Equitalia di dare la priorità alla raccolta di determinati debiti fiscali e la obbliga a trattarli tutti a prescindere dalle possibilità di successo e i relativi importi. Questo rende l’attuale raccolta dei debiti fiscali orientata ai processi, piuttosto che ai risultati, con conseguenze evidenti sulla prestazione generale e nel modo in cui viene percepito dai semplici cittadini.



## Conclusioni

In Italia, l'evasione fiscale, è un grosso problema sociale ed economico. Secondo le indagini effettuate da Confindustria alla fine del 2015, il 60% degli italiani è favorevole alla lotta contro l'evasione e quasi un italiano su due (48%) giudica questo compito come una priorità per il Governo, più importante della riduzione della pressione fiscale (che è una priorità per il 23% del campione), di un taglio alle spese (15%) o di ridurre il debito pubblico (12%).

Il tax gap può essere generalmente definito come una stima della differenza tra la quantità di entrate effettivamente incassate per una determinata imposta in un determinato anno fiscale e l'importo che sarebbe dovuto essere riscosso con una perfetta compliance. Questo gap, deriva da atti di mancato rispetto della legge, che possono essere intenzionali o anche semplicemente il risultato di una semplice ignoranza della legge da parte dei contribuenti. Generalmente, gli atti non conformi alla legge possono essere: la mancata registrazione ai fini fiscali; la mancata presentazione della dichiarazione fiscale o di altri documenti utili a stabilire la propria passività; la dichiarazione erronea dei propri debiti tributari; il mancato pagamento dei debiti fiscali accertati. Metodologie di stima del tax gap e i loro utilizzi, si sono evoluti nel corso degli anni per finire nel costituire due grandi categorie come il top-down e il bottom-up. Dove, all'interno di queste due categorie, c'è una varietà di modelli di stima e metodologie che possono essere applicati a seconda dei singoli casi fiscali e dell'approccio che si vuole applicare. Le stime del tax gap, se utilizzate nella maniera più opportuna, possono essere molto utili anche per ottenere un quadro complessivo sul funzionamento del sistema fiscale, l'efficacia dell'amministrazione ed è possibile studiare nel dettaglio le singole imposte per analizzarne le tendenze. Tali informazioni, per le amministrazioni fiscali, sono di vitale interesse e devono essere utilizzate per prendere decisioni riguardanti le priorità di allocazione delle risorse, elaborare strategie su vasta scala e riuscire ad aumentare il più possibile la compliance dei contribuenti.

Tornando all'ultima parte del testo, molti miglioramenti sono necessari e anche se non si potrà fare tutto in breve tempo, è molto importante iniziare a lavorare per avere una gestione dei debiti fiscali che sia la più efficiente ed efficace possibile. Oltre all'utilizzo delle metodologie di stima del tax gap nella maniera più efficace possibile, è importante studiare delle strategie che permettano la fluidità nel recupero crediti.

Vi è una notevole quantità di indicazioni da organismi internazionali, per migliorare le pratiche di recupero crediti fiscali e il quadro di riscossione delle imposte in generale che possono essere prese in considerazione per migliorare il nostro sistema fiscale:

- Un quadro normativo ben progettato per la riscossione delle imposte: Il regime normativo per la raccolta di imposte sul reddito dovrebbe prevedere un uso estensivo di ritenute alla fonte e un modo appropriato di progettazione di regimi di pagamento anticipato;
- Sanzioni appropriate: Il regime normativo per la raccolta di tutte le tasse dovrebbe prevedere l'imposizione di interessi sui debiti scaduti, fissato ad un tasso sufficiente a scoraggiare il mancato pagamento;
- Risorse adeguate per gestire il carico di lavoro: Considerando tutte le imposte da raccogliere, il grande numero di contribuenti da controllare e molti altri fattori che possono andare ad influenzare la conformità del pagamento fiscale;
- Modalità di pagamento elettronico: La tecnologia moderna offre molti mezzi per poter avere un più ampia comunicazione con il contribuente, sia come mezzo per facilitare il pagamento delle imposte (ad esempio con l'addebito o l'accredito diretto tramite l'utilizzo di mezzi elettronici), sia per ricordare ai contribuenti un ritardo nei pagamenti tramite conti privati online, l'uso della messaggistica e e-mail;
- Un ampio uso del call center: Il quale viene ampiamente utilizzato nel settore privato per operazioni di raccolta, perché consente di perseguire un gran numero di debiti in modo molto efficiente;
- Debitori all'estero: Dato che le persone e le aziende si spostano in tutto il mondo più di frequente il numero di debitori d'imposta che hanno lasciato

il paese in cui l'obbligazione è sorta è cresciuto. Una delle chiavi per affrontare questa sfida, è l'assistenza internazionale e la cooperazione, in particolare, nella forma di assistenza alla raccolta negli accordi tra i Paesi.

Tutto questo, nella speranza d'avere un sistema fiscale più efficace ed efficiente e che sia pro economia e che non vada ad intaccare la fluidità del sistema economico limitandone, con la sua lentezza burocratica, il normale svolgimento.



## ***BIBLIOGRAFIA e SITOGRAFIA:***

**Tratto da:** Bernardi Luigi e Franzoni Luigi Alberto: *“Evasione fiscale e nuove tipologie di accertamento: una introduzione all’analisi economica”*, 2004

**Tratto da:** Confindustria: *“Risolita in cerca di slancio, L’evasione blocca l’industria”*, 2015

**Tratto da:** Corazzini Luca: *“Evasione e riforma dell’intervento pubblico”*, 2012

**Tratto da:** EuropaOggi: *“L’evasione fiscale ha qualche giustificazione?”*, 2011

**Tratto da:** Faggiolati Dora: *“L’evasione fiscale: un’analisi economica”*, 2011

**Tratto da:** FiscoEquo.it: *“Evasione fiscale, Italia regina del tax gap”*, 2015

**Tratto da:** Gallo F.: *“Le agenzie fiscali: una risorsa per il Paese, diritto e fiscalità dell’assicurazione”* 2012

**Tratto da:** Il Giornale.it: *“C’è chi evade per sopravvivere”*, 2013

**Tratto da:** Il sole 24 ore: *“Quel tax gap che penalizza l’Italia”*, 2015

**Tratto da:** Isfol: *“Trattamento preliminare dei dati”*, 2007

**Tratto da:** La Repubblica: *“Piccole grandi imprese”*, 2010

**Tratto da:** Linklesta: “*Perché si evadono le tasse? Perché è facile farlo*”, 2014

**Tratto da:** Ministero dell’Economia e delle Finanze: “*Comunicato stampa n° 4*”, 08/01/2016

**Tratto da:** Ministero dell’economia e Finanza: “*Nota di aggiornamento del documento di economia e finanza 2015*”, 2015

**Tratto da:** Monticelli Alessio: “*Side working papers*”, 2005

**Tratto da:** Ocse: “*Italy’s tax administration*”, 2016

**Tratto da:** Rosson Gregorio: “*L’evasione di sopravvivenza come alternativa al fallimento*”, 2013

**Tratto da:** Senato della Repubblica e Camera dei deputati: “*Rapporto sui risultati conseguiti in materia di misure di contrasto dell’evasione fiscale*”, 2015

**Tratto da:** Visco Vincenzo: “*Evasione fiscale e contrasto all’evasione in Italia: reticenza, resistenze e ipotesi di intervento*”, 2016