



Dipartimento di Impresa e Management

Cattedra di Scienza delle Finanze

ECONOMIA SOMMERSA: INCENTIVI E DISINCENTIVI ALL'EVASIONE FISCALE

RELATORE

Prof.ssa Chiara Oldani

CANDIDATO

Francesco Moscatiello

Matr. 192401

ANNO ACCADEMICO 2017 - 2018

Alla mia splendida Famiglia.

INDICE

INTRODUZIONE.....	5
Capitolo I.....	7
GENERALITÀ DELL'ECONOMIA SOMMERSA	7
1.1. Problemi di definizione del campo d'indagine.	7
1.2. Cause ed effetti del sommerso economico.....	8
1.3. Cenni ai metodi di stima dell'economia sommersa.....	11
1.3.1. Metodologie dirette.....	12
1.3.2. Metodologie indirette: currency demand approach.	13
1.3.3. Sommerso come variabile latente: model approach.....	15
1.4. Incidenza dell'economia sommersa in Italia.	16
1.4.1. Composizione dell'economia sommersa in Italia.	17
1.4.2. Rivalutazione del PIL nel SEC 2010: impatti sulla stima dell'economia non osservata e sui conti pubblici.....	19
Capitolo II	22
INCENTIVI E DISINCENTIVI ALL'EVASIONE FISCALE.....	22
2.1 Economia sommersa ed evasione fiscale.	22
2.2. Incentivi all'evasione fiscale.	24
2.2.1. Tax wedge sul lavoro dipendente e aliquota standard dell'IVA.	25
2.2.2. Progressività del sistema tributario.....	31
2.3. Disincentivi all'evasione fiscale.....	34
2.3.1. Valore atteso della pena: controlli, sanzioni ed efficienza del sistema giudiziario.....	34
2.3.2. Percezione dell'output pubblico.	36
2.3.3. Costi dell'adempimento spontaneo.....	39
2.4. Conseguenze dell'evasione fiscale: riduzione dell'efficienza sociale, aumento del debito pubblico, distorsione della concorrenza e delle informazioni.....	41
Capitolo III.....	44

STRATEGIE DI CONTRASTO ALL'EVASIONE FISCALE.....	44
3.1 Evoluzione della lotta all'evasione in Italia.	44
3.1.1. Riforma degli anni '70.....	44
3.1.2. Minimum tax.....	46
3.1.3. Studi di settore.	46
3.1.4. Redditometro.....	47
3.2. Indirizzo strategico generale.....	49
3.3. Organi che si occupano del contrasto all'evasione.	50
3.3.1. Agenzia delle Entrate.	50
3.3.2. Agenzia delle Dogane.	52
3.3.3. Agenzia del Territorio.....	52
3.3.4. Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato.....	53
3.3.5. Guardia di Finanza.....	54
3.4. Risultati della lotta all'evasione fiscale.....	54
CONCLUSIONI.....	63
BIBLIOGRAFIA.....	65

INTRODUZIONE

L'argomento affrontato in questa tesi è l'economia sommersa, analizzata dapprima nei suoi aspetti generali, con un breve approfondimento sui metodi di stima e sulla sua incidenza in Italia, e poi attraverso un'accurata indagine degli incentivi e dei disincentivi all'evasione fiscale. Tale elaborato si conclude, infine, con un *excursus* sulle principali strategie di contrasto all'evasione fiscale adoperate in Italia e sui soggetti giuridici deputati ad arginare tale fenomeno, volgendo anche uno sguardo sui risultati ottenuti recentemente nella lotta all'evasione.

Le tematiche esplorate nei seguenti tre capitoli intendono offrire al lettore un panorama sintetico degli aspetti (ritenuti) più interessanti del fenomeno dell'economia sommersa.

L'espressione "economia sommersa" viene generalmente intesa come "economia non osservata", ma dagli anni Novanta, sulla base delle definizioni fornite dall'OCSE, essa indica quella parte dell'economia non osservata risultante dalla produzione di beni e servizi legali, di cui la pubblica Amministrazione non è a conoscenza a causa dell'evasione fiscale o contributiva, dell'elusione della normativa lavoristica o del mancato rispetto di norme amministrative. Da tale definizione, e tenendo presente che non è disponibile una stima ufficiale dell'evasione fiscale, nel secondo capitolo dell'elaborato si chiarisce il motivo per il quale il tasso di sommerso viene utilizzato come *proxy* della variabile evasione fiscale. Sebbene i concetti di evasione e di sommerso differiscano molto, si può intuire facilmente come al secondo sia imputabile la produzione di buona parte del primo.

Successivamente vengono definiti gli incentivi e i disincentivi all'evasione fiscale, i quali vengono associati a variabili misurabili e confrontabili tra le principali economie sviluppate, evidenziando le differenze tra queste ultime e le determinanti che le rendono tali.

Come ultima istanza, l'attenzione si concentra sui metodi di contrasto all'evasione fiscale a cui si è ricorso in Italia, passando da un'analisi dei principali strumenti utilizzati storicamente dall'Amministrazione finanziaria, quali la *minimum tax*, gli studi di settore e il redditometro, fino ad arrivare ad una rapida descrizione dei soggetti giuridici deputati alla lotta all'evasione.

In conclusione, si riportano i recenti risultati ottenuti dall'Amministrazione finanziaria nell'attività di contrasto all'evasione in Italia, con un breve approfondimento sul *VAT Gap* dei Paesi dell'Unione Europea.

Capitolo I

GENERALITÀ DELL'ECONOMIA SOMMERSA

1.1. Problemi di definizione del campo d'indagine.

In passato, la definizione di economia sommersa ha suscitato non poche problematiche se si pensa che, in base alle ricerche su tale fenomeno, esso ha spesso assunto le denominazioni di “parallela”, “in nero”, “nascosta”, “non osservata”.

Oggi, alla luce di studi più recenti, l'economia sommersa “coincide con il solo sommerso economico, cioè con l'insieme delle attività produttive legali svolte contravvenendo a norme fiscali e contributive al fine di ridurre i costi di produzione” Santoro (2010, p. 39).

Solo dai primi anni Novanta, gli istituti nazionali di statistica dei paesi dell'OCSE hanno adottato definizioni riconosciute in sede internazionale. Infatti, sulla base di tali definizioni¹, è stato delineato il campo dell'economia non osservata, nella quale si comprendono:

- l'economia sommersa, caratterizzata dalla produzione di beni e servizi legali di cui la pubblica Amministrazione non ha conoscenza a causa dell'evasione fiscale o contributiva, dell'elusione della normativa lavoristica o del mancato rispetto di norme amministrative;
- le attività illegali, che assommano sia le attività di produzione di beni e servizi la cui commercializzazione o possesso sono vietate dalla legge, sia le attività che pur essendo legali sono svolte da soggetti non autorizzati;
- l'economia informale, che riguarda le attività difficili da rilevare in modo diretto a causa delle loro caratteristiche. Esse sono svolte in genere nell'ambito delle famiglie, ma non sono necessariamente rivolte all'evasione fiscale e contributiva, e pertanto non possono essere incluse nell'economia sommersa;
- il sommerso statistico, che si riferisce alle attività produttive legali che non sono registrati dai sistemi statistici a causa di errori nella raccolta dei dati.

¹ Cfr. Organisation for Economic Co-operation and Development (2002).

Nel 1998, la Commissione lavoro della Camera dei Deputati ha offerto un importante contributo per la comprensione del fenomeno dell'economia sommersa, che "si manifesta empiricamente con modalità diverse nelle varie realtà socio-economiche" Commissione Nazionale dell'Economia e del Lavoro (2001, p. 8). Ha distinto, infatti, tra l'"impresa sommersa", quella in cui rimangono sconosciuti al fisco e all'Amministrazione pubblica tanto l'azienda quanto il lavoratore, e il "lavoro sommerso" o "lavoro nero", quello in cui la manodopera aggiuntiva non viene denunciata o in cui si occulti parte della prestazione lavorativa.

La prima definizione, dunque, indica l'impresa completamente sommersa, cioè che non esiste giuridicamente, che non produce reddito visibile, non ha un bilancio e utilizza manodopera in nero.

Nel caso in cui, invece, l'azienda ha una forma giuridica, produce un reddito visibile, ha un bilancio, ma occulta una parte di reddito e impiega lavoratori sia regolari sia in nero, essa viene definita come impresa parzialmente sommersa.

Tale classificazione, inoltre, si articola in maniera diversa a seconda che si eludano o si violino determinate norme. Si distingue, infatti, un sommerso a fini fiscali, a fini retributivi, un lavoro nero per inosservanza delle norme relative ai minimi salariali, agli orari e alla sicurezza sul lavoro, un sommerso per mancanza di autorizzazioni previste per l'esercizio di specifiche attività.

In conclusione, in presenza di un fenomeno che tende a sottrarsi alla rilevazione e all'analisi, è necessario procedere ordinatamente per raccogliere il maggior numero di elementi possibili e raggiungere una conoscenza quanto più ampia e articolata del fenomeno.

1.2. Cause ed effetti del sommerso economico.

Analizzare le dinamiche del sommerso riveste particolare interesse per governi e organismi internazionali, per i riflessi negativi che esso ha sulla finanza pubblica. Sfuggono, infatti, al fisco, introiti diretti ed indiretti, mentre la perdita dei contributi previdenziali indebolisce per lo Stato sia la possibilità di coprire i costi dello stato sociale (salute, pensioni, assicurazioni contro gli incidenti sul lavoro), sia quello di erogare servizi pubblici. Operare al di fuori delle regole fiscali e contributive da

parte dell'imprenditore, significa ridurre parallelamente le entrate dello Stato che, a sua volta, decurta i servizi pubblici e aumenta la pressione fiscale, incoraggiando indirettamente le imprese a non operare nella legalità.

Il sommerso, inoltre, introduce una distorsione della concorrenza all'interno del singolo Paese e nel rapporto tra paesi, e favorisce legami tra attività criminali e attività legali.

Il sommerso, infine, ha indubbi effetti sugli interventi di politica economica che spesso ignorano il peso reale che tale attività sommersa detiene.

Da un'indagine del Censis del 1999², risulta che le principali cause di resistenza all'emersione sono:

- scarsità di controlli;
- costo del lavoro più basso di quello stabilito dai contratti nazionali;
- riduzione del carico fiscale e contributivo.

Sempre il Censis nel 2000³, ha inoltre rilevato che le uniche motivazioni per emergere sono:

- timore per eventuali sanzioni;
- volontà di liberarsi dall'incertezza e dal rischio;
- accesso ad agevolazioni ed incentivi per le nuove assunzioni;
- possibilità di applicare forme di flessibilità nei rapporti di lavoro.

Molteplici sono le cause che incoraggiano il sommerso:

- eccessiva imposizione fiscale e contributiva. Le norme fiscali indeboliscono la capacità per le imprese di competere nel proprio mercato. Per le imprese, poi, meno efficienti, agire nel sommerso può risultare utile ai fini della propria sopravvivenza nel mercato. Inoltre, anche la complessità del sistema fiscale e contributivo incoraggia l'evasione. Probabilmente, un sistema di deduzioni ed esenzioni rappresenterebbe uno stimolo per le imprese a rimanere nella legalità;
- scarsità di controllo da parte delle autorità preposte. Queste, spesso, svolgono in maniera inefficace la loro funzione o la eseguono in maniera eccessivamente permissiva. Manca, poi, da parte della pubblica Amministrazione la capacità di tradurre il gettito fiscale in servizi pubblici

² Cfr. Zizza (2002).

³ Cfr. Zizza (2002).

accessibili dalle sole imprese legali, il che potrebbe rendere meno conveniente operare “in nero”;

- eccesso di regolamentazione e di burocrazia. Un eccesso del numero di leggi e di autorizzazioni necessarie alle attività d'impresa, ma anche relative al mercato del lavoro e alle normative urbanistiche, incoraggia il sommerso. “Alcune analisi empiriche (es. Johnson et al., 1997 e 1998) dimostrano che i paesi con una legislazione più “pesante” presentano in genere una maggiore incidenza dell'economia sommersa” Zizza (2002, p. 12). D'altra parte, relativamente alle leggi che regolano il mercato del lavoro, si è evidenziato che il sommerso si sviluppa nei settori dove emergono nuove forme di lavoro più flessibili, mentre la legislazione vigente incontra difficoltà nell'adeguarsi ai cambiamenti;
- relazione fra dimensione delle aziende e incidenza del sommerso. Nelle economie caratterizzate da un modesto numero di grandi imprese, il sommerso è inesistente; lì dove esistono una miriade di piccole imprese, si sviluppa il sommerso, perché le aziende possono facilmente sottrarsi ai controlli;
- tolleranza culturale. Nelle economie nelle quali è molto diffuso il sommerso, risultano irrilevanti i giudizi di condanna nei confronti di tali attività. Mancano, del resto, campagne informative che facciano emergere valutazioni critiche nei confronti del sommerso;
- aumento di richiesta dei servizi. Sicuramente il lavoro “in nero” trova un'ulteriore causa di diffusione nelle richieste di servizi personalizzati da parte delle famiglie ma anche nelle richieste di mercati come quelli dello svago e dell'intrattenimento, della ristorazione e del turismo;
- crescente “volatilità” dell'economia. La *new economy* ha introdotto nuove opportunità di lavoro e nuove tipologie di attività che fanno sempre più ricorso agli strumenti informatici. L'uso di tali strumenti facilita lo svolgimento e la fornitura di servizi a distanza, rendendo queste attività più “sfuggenti” e più occultabili.

L'individuazione delle cause del sommerso è fondamentale non solo per comprendere il problema, ma soprattutto per consentire alle istituzioni di un Paese di operare al fine di raggiungere l'obiettivo della riduzione del fenomeno.

“La teoria economica è concorde nel correlare negativamente l'estensione dell'economia sommersa alla capacità di controllo delle istituzioni e all'entità delle multe previste” Valentini (2004, p. 6), mentre sembra che il livello della tassazione sul reddito influenzi positivamente la crescita dell'economia sommersa. Infatti, l'economia sommersa può prosperare se lo Stato non controlla abbastanza e se non offre una serie di servizi alle persone e alle famiglie la cui domanda sta salendo velocemente e che, essendo attività ad alta intensità di lavoro, incentivano la nascita di mercati del lavoro “nero”. Essendo queste due, funzioni pubbliche che richiedono risorse da reperire attraverso la tassazione, più di un autore, come riporta Valentini⁴, ha parlato della possibilità che possano crearsi equilibri “buoni” ed equilibri “cattivi”. I primi si verificano in presenza di un equilibrio tra livello della tassazione da una parte e fornitura di servizi ed efficienza dello Stato dall'altra; i secondi, invece, evidenziano un'inefficienza nei controlli istituzionali che lasciano prosperare l'economia sommersa, la quale obbliga ad alzare le tasse per reperire risorse, incentivando ulteriormente, come in un circolo vizioso, l'aumento delle irregolarità.

1.3. Cenni ai metodi di stima dell'economia sommersa.

Tra i metodi di stima del sommerso si può distinguere tra metodi diretti e metodi indiretti.

I primi, di tipo microeconomico, si basano su indagini svolte presso famiglie e imprese e su dati scaturiti dall'attività di vigilanza tributaria.

“I secondi deducono l'entità del sommerso dal confronto tra indicatori macroeconomici (ad esempio, reddito prodotto e suo utilizzo per consumi, investimenti e risparmi; input di elettricità e output dell'industria; domanda di circolante effettivo e in assenza di imposizione fiscale; disoccupazione effettiva e tasso di partecipazione ritenuto probabile sulla base del sesso e dell'età)” Zizza (2002, p. 19).

⁴ Cfr. Valentini (2004).

Un terzo metodo è noto come *model approach* in cui il sommerso viene trattato come una variabile latente.

Relativamente a ristretti ambiti territoriali, si utilizzano anche metodi “non ortodossi”, come quelli applicati in anni recenti in alcune aree dell’Italia del Sud, che fondono gli strumenti tradizionali d’indagine con le tecniche di ricerca sociale sul campo, attraverso l’uso di rilevatori o informatori residenti.⁵

1.3.1. Metodologie dirette.

Tre sono i comportamenti che concorrono alla formazione del sommerso economico:

- occultamento di tutta la filiera di produzione (omessa dichiarazione acquisti e fatturato);
- sotto dichiarazione del fatturato, pur in presenza di una corretta dichiarazione degli acquisti;
- sovra dichiarazione dei costi, pur in presenza di una corretta dichiarazione del fatturato.

Il primo comportamento coincide con il ricorso al lavoro irregolare, gli altri due attengono all’evasione fiscale.

Come riporta Zizza⁶, in sede Eurostat sono stati individuati i seguenti approcci, i primi due relativi alla stima della componente del lavoro nero gli altri tre relativi alla frode tributaria:

- *demographic employment approach*, nel quale si considera esaustiva, e comprensiva del lavoro nero, l’offerta di lavoro rilevata dal Censimento della popolazione e dalle indagini sulle forze di lavoro;
- *sensitivity method*, in base al quale si stima che alcune attività e alcune classi dimensionali ricorrano più spesso al lavoro nero;
- metodo basato sulle ispezioni delle autorità fiscali, in cui i risultati dei controlli sono dedotti da imprese con caratteristiche simili;

⁵ Cfr. Commissione Nazionale dell’Economia e del Lavoro (2001).

⁶ Cfr. Zizza (2002).

- metodo proposto da Franz⁷, che confronta il reddito percepito dai lavoratori autonomi con quello medio dei lavoratori dipendenti in imprese simili (con meno di venti addetti), e assume che gli introiti del lavoratore autonomo (imprenditore) non possono mai essere inferiori alla media dei redditi percepiti dai dipendenti;
- *expenditure approach*, basato sull'ipotesi che l'entità del PIL dal lato degli impieghi comprenda la maggior parte della spesa derivante da redditi occultati. La misura del PIL si basa su indagini svolte presso acquirenti di beni e servizi che non sono loro stessi attivi nell'economia sommersa, o per lo meno non nei confronti dei beni e servizi che acquistano; poiché le famiglie non sono interessate a nascondere le loro spese, la stima del PIL dovrebbe risultare scarsamente affetta dal sommerso.

1.3.2. Metodologie indirette: currency demand approach.

I metodi indiretti fanno uso di indicatori macroeconomici dal cui andamento si possono trarre conclusioni sull'evoluzione dell'economia sommersa. Talvolta, questi indicatori sono posti in relazione alle cause del sommerso, quali la pressione erariale e contributiva, la complessità del sistema fiscale e l'intensità della regolamentazione.

Il *currency demand approach*, metodo più frequentemente utilizzato, è stato "introdotto da Cagan nel 1958, successivamente perfezionato da Tanzi, e più recentemente ripreso da Schneider" Zizza (2002, p. 26). Esso si basa sull'assunzione che le transazioni sommerse avvengano in contanti, unico mezzo di pagamento che garantisce l'anonimato e non lascia tracce osservabili. Aumentando l'economia sommersa, dunque, dovrebbe aumentare anche la domanda di circolante. Per individuare l'eccesso di contante da attribuire al sommerso, si stima un'equazione di domanda di circolante, nella quale come variabili esplicative sono inserite alcune cause dell'economia "in nero", e come variabili di controllo fattori quali il tasso d'interesse, il reddito, la tecnologia dei pagamenti.

⁷ Cfr. Franz (1985).

La quantità di circolante imputabile al sommerso è pari alla differenza tra la domanda di contanti stimata, che tiene conto di tutte le variabili esplicative, e quella simulata, assegnando alla variabile-causa (l'imposizione fiscale, senza la quale non vi sarebbe sommerso) un valore nullo o pari al suo minimo storico. Dunque, "calcolando per un anno "base" la velocità di circolazione (come rapporto tra il PIL nominale e il circolante legalmente utilizzato, a sua volta pari alla differenza tra il circolante totale e il circolante "illegale" causato dal sommerso) e formulando l'ipotesi che questa sia la stessa nell'economia regolare e in quella irregolare, si ottiene il PIL sommerso, via equazione quantitativa della moneta, moltiplicando la velocità per l'eccesso di circolante" Zizza (2002, p. 26).

Diversi autori si sono espressi in sostegno di tale approccio. In tal senso, Schneider⁸ sottolinea l'esistenza di uno stretto rapporto tra economia sommersa e uso del circolante; Rogoff⁹, valutando per i paesi OCSE un incremento dell'offerta di contante in percentuale sul PIL, indica come motivazione che una quota significativa del circolante sia detenuta nell'ambito del sommerso. Anche Drehmann e Goodhart¹⁰ hanno offerto un'ulteriore evidenza empirica, stimando che in media ciascun americano nel 1997 deteneva 900 dollari in contanti e ciascun tedesco 1000 marchi, ossia valori di gran lunga superiori a quelli necessari per affrontare le spese quotidiane.

Il *currency demand approach*, essendo diffusamente utilizzato in letteratura, consente di procedere a comparazioni a livello internazionale. Tali comparazioni tra paesi, sebbene le stime non siano ritenute pienamente affidabili, offrono risultati di elevata consistenza.

Il metodo in esame, tuttavia, è anche oggetto di diverse critiche. Infatti:

- Schneider e Enste¹¹ affermano che, tenendo conto soltanto degli scambi sommersi regolati in contanti, l'utilizzo del *currency demand approach* potrebbe indurre ad una sottostima dell'entità del sommerso;
- nel *currency demand approach* vengono considerati fenomeni molto diversi fra loro, dal sommerso economico alle attività criminali. Poiché risulta

⁸ Cfr. Schneider (2000).

⁹ Cfr. Rogoff (1998).

¹⁰ Cfr. Drehmann e Goodhart (2000).

¹¹ Cfr. Schneider e Enste (2000).

difficile quantificare e includere nell'equazione tutte le cause dell'economia sommersa, si rischia di incorrere in una sottostima;

- alcune valute, che hanno storicamente svolto il ruolo di valute internazionali, come il dollaro statunitense, lo yen giapponese, il franco svizzero e il marco tedesco, sono frequentemente detenute al di fuori del Paese d'origine. Pertanto, per tali valute, è difficile distinguere la domanda di circolante estera da quella riguardante l'economia sommersa;
- problematica è l'assunzione di un anno base "senza sommerso" nel quale calcolare la velocità di circolazione "ufficiale", ma altrettanto discutibile è attribuire pari velocità di circolazione all'economia sommersa e a quella ufficiale. Una soluzione potrebbe essere quella individuata da Giles¹², che consiste nel tentare la stima con diversi valori del parametro velocità ed individuare conseguentemente diverse misure dell'economia sommersa. In altre parole, essa consiste nell'applicare per ogni periodo oggetto di stima la velocità corrispondente.

1.3.3. Sommerso come variabile latente: *model approach*.

Il *model approach* si basa sull'assunzione che l'entità del sommerso sia una variabile non osservabile, e ne esamina i rapporti di causa-effetto con una molteplicità di determinanti e di indicatori. Segnali del sommerso sono individuabili "non solo negli indicatori monetari (l'aumento delle transazioni in contante), ma anche negli indicatori della produzione e in quelli del mercato del lavoro" Zizza (2002, p. 33). Tale metodo di indagine si fonda sulla teoria statistica delle variabili latenti, la cui misura si ottiene per mezzo dell'analisi fattoriale. A tal fine, alcuni autori¹³ hanno fatto ricorso al MIMIC (*multiple indicators, multiple causes*), un modello econometrico strutturale nel quale il sommerso è analizzato come una variabile non osservabile ed è messo in rapporto sia ad indicatori osservabili che ne riflettono i cambiamenti, sia a variabili, anch'esse osservabili, ritenute "causali" per il fenomeno.

¹² Cfr. Giles (1999).

¹³ Cfr. Frey e Weck Hanneman (1984); Giles (1999).

A completamento di tale *excursus* sui metodi di stima dell'economia sommersa, si fa un cenno al modello di analisi fattoriale di natura più esplorativa riportato da Zizza¹⁴, nel quale non si ricorre ad una distinzione *a priori* tra cause ed indicatori; l'uso di tale tecnica statistica è necessario quando bisogna fornire una limitata descrizione di un set di dati osservati, illustrando i rapporti tra le variabili osservate in funzione di un numero ridotto di fattori non osservabili. Tale analisi è particolarmente utile quando serie differenti di dati, nonostante siano correlate, offrono segnali multipli, non sempre di facile lettura. Tale approccio risulta affidabile quando le variabili sono strettamente correlate e ha un'efficacia ridotta "quanto più i valori al di fuori della diagonale principale della matrice di correlazione tendono ad essere nulli" Zizza (2002, p. 34).

1.4. Incidenza dell'economia sommersa in Italia.

Il fenomeno dell'economia sommersa in Italia rappresenta sin dal secondo dopoguerra una delle problematiche che affliggono maggiormente il nostro Paese. Nella nostra penisola le attività del sommerso economico si configurano come la componente più consistente dell'economia non osservata, che comprende anche, come abbiamo detto precedentemente, le attività illegali, l'economia informale ed eventuali inadeguatezze del sistema statistico.

I sistemi di Contabilità nazionale impongono a tutti i Paesi di contabilizzare nel PIL anche l'economia non osservata e, pertanto, nei conti nazionali sono oggetto di stima e di inclusione tutti i fenomeni relativi a quest'ultima. Sono escluse, però, dalle stime del sistema di contabilità italiano, al pari degli altri paesi europei, le attività illegali, per l'oggettiva difficoltà a calcolarne l'entità e per la conseguente incertezza nella stima, che renderebbe poco confrontabili i dati dei vari paesi. Tuttavia, con il passaggio al nuovo Sistema dei Conti Economici Nazionali e Regionali (SEC 2010), a partire dall'ottobre 2014 tutti i paesi dell'Unione Europea sono tenuti ad inserire nel PIL una stima di alcune attività illegali quali il traffico di stupefacenti, i servizi della prostituzione e il contrabbando.

¹⁴ Cfr. Zizza (2002).

1.4.1. Composizione dell'economia sommersa in Italia.

Dalle indagini pubblicate nel 2016 dall'Istituto Nazionale di Statistica emerge che nel 2014 l'economia non osservata, composta dalla somma di economia sommersa e attività illegali, è pari a 211 miliardi di euro, ovvero al 13% del PIL. In particolare, il valore aggiunto prodotto dall'economia sommersa e dalle attività illegali ammonta rispettivamente a 194,4 miliardi di euro, pari al 12% del PIL, e a circa 17 miliardi di euro, pari all'1% del PIL (Tab. 1).

Tab. 1. ECONOMIA SOMMERSA E ATTIVITÀ ILLEGALI. Anni 2011-2014, valori in milioni di euro.

	Anni			
	2011	2012	2013	2014
Economia sommersa	187.053	189.190	189.941	194.419
da Sottodichiarazione	93.517	99.080	99.444	99.000
da Lavoro irregolare	71.171	71.509	72.299	77.215
Altro	22.365	18.601	18.199	18.204
Attività illegali	15.486	16.430	16.548	16.884
Economia non osservata	202.539	205.620	206.490	211.303
Valore aggiunto	1.470.334	1.448.021	1.444.106	1.456.420
PIL	1.637.463	1.613.265	1.604.599	1.620.381

Fonte: Istituto Nazionale di Statistica (2016).

Nel 2014, è riferibile all'economia non osservata il 14,5% del valore aggiunto complessivo: la componente del sommerso economico incide per il 13,3%, mentre le attività illegali incluse nella stima (traffico di stupefacenti, servizi di prostituzione e contrabbando di tabacco) corrispondono solo all'1,2% (Tab. 2).

Inoltre, si rileva che nel quadriennio 2011-2014 il valore aggiunto prodotto dal complesso dell'economia non osservata è salito da circa 203 a circa 211 miliardi di euro, con un'incidenza sul PIL che passa dal 12,4 al 13,0% (Tab. 2).

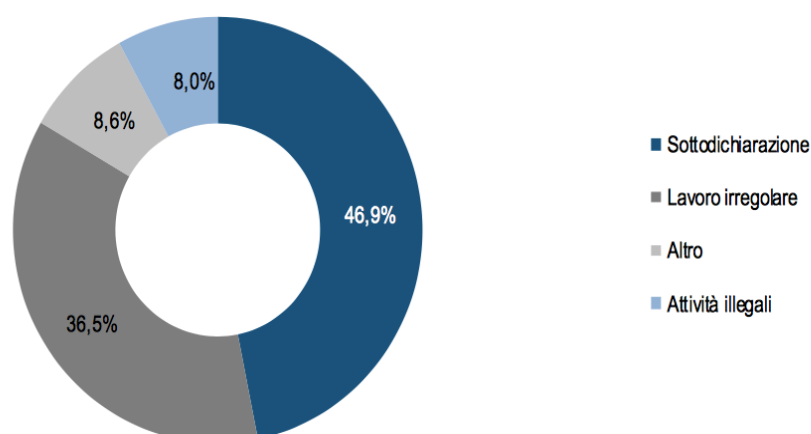
Tab. 2. INCIDENZA DELLE COMPONENTI DELL'ECONOMIA NON OSSERVATA SUL VALORE AGGIUNTO E SUL PIL. Anni 2011-2014, valori percentuali.

	Anni			
	2011	2012	2013	2014
Economia sommersa	12,7	13,1	13,2	13,3
da Sottodichiarazione	6,4	6,8	6,9	6,8
da Lavoro irregolare	4,8	4,9	5,0	5,3
Altro	1,5	1,3	1,3	1,2
Attività illegali	1,1	1,1	1,1	1,2
INCIDENZA ECONOMIA NON OSSERVATA SU VA	13,8	14,2	14,3	14,5
INCIDENZA ECONOMIA NON OSSERVATA SU PIL	12,4	12,7	12,9	13,0

Fonte: Istituto Nazionale di Statistica (2016).

Le componenti più significative dell'economia non osservata sono quelle relative alla sottodichiarazione e all'impiego di lavoro irregolare che rappresentano, nel 2014, rispettivamente il 46,9% e il 36,5% del valore aggiunto complessivo attribuito all'economia non osservata. Meno significativi sono gli apporti delle altre componenti (mance, fitti in nero e integrazione domanda-offerta) e delle attività illegali, che corrispondono, rispettivamente, all'8,6% e all'8,0% (Graf. 1).

Graf. 1. COMPOSIZIONE DELL'ECONOMIA SOMMERSA E DELLE ATTIVITÀ ILLEGALI. Anno 2014, valori percentuali.



Fonte: Istituto Nazionale di Statistica (2016).

Se si analizzano, invece, gli anni precedenti, ossia quelli compresi tra il 2000 e il 2008, risulta subito evidente che la stima del valore aggiunto prodotto dall'economia sommersa ha avuto un andamento altalenante. Infatti, mentre nel 2001 il peso del sommerso corrispondeva, nell'ipotesi massima, al 19,7% del PIL, negli anni successivi si è avviata una fase decrescente terminata nel 2008 quando l'ipotesi massima è passata al 17,5% dal 17,2% del 2007 (Tab. 3).

Tab. 3. VALORE AGGIUNTO PRODOTTO DALL'AREA DEL SOMMERSO ECONOMICO. Anni 2000-2008, valori in milioni di euro e valori percentuali.

Anni	Ipotesi minima (A)			Ipotesi massima (B)		
	Milioni di euro	variazioni percentuali	% sul Pil	Milioni di euro	variazioni percentuali	% sul Pil
2000	216.514	-	18,2	227.994	-	19,1
2001	231.479	6,9	18,5	245.950	7,9	19,7
2002	223.721	-3,4	17,3	241.030	-2,0	18,6
2003	223.897	0,1	16,8	247.566	2,7	18,5
2004	224.203	0,1	16,1	252.064	1,8	18,1
2005	229.706	2,5	16,1	254.096	0,8	17,8
2006	237.151	3,2	16,0	259.584	2,2	17,5
2007	246.060	3,8	15,9	266.294	2,6	17,2
2008	255.365	3,8	16,3	275.046	3,3	17,5

Fonte: Istituto Nazionale di Statistica (2010).

Confrontando i dati risalenti al 2008, dove il valore aggiunto prodotto dal sommerso economico è stimato in un intervallo compreso tra i 255 e i 275 miliardi di euro, e quelli che si riferiscono al 2014, dove lo stesso è stimato per un valore pari a circa 194 miliardi di euro, è facilmente constatabile come nel corso del tempo si sia ridotta l'enorme quantità di danaro nascosta ai conti dello Stato, risultato ottenuto soprattutto grazie all'introduzione del nuovo metodo di calcolo imposto dall'UE, ossia il SEC 2010.

1.4.2. Rivalutazione del PIL nel SEC 2010: impatti sulla stima dell'economia non osservata e sui conti pubblici.

Nel mese di ottobre del 2014 entra in vigore, per tutti i paesi dell'Unione Europea, il nuovo sistema dei Conti Nazionali e Regionali (SEC 2010), al fine di poter

confrontare i dati elaborati dai diversi paesi facendo ricorso ad un'unica metodologia. Tale sistema rivede la precedente metodologia di calcolo dei conti nazionali (SEC 1995) e considera i mutamenti che si sono verificati nel tempo, sia in rapporto alle metodologie sia in rapporto ai funzionamenti dei sistemi economici.

La tabella seguente riassume le modifiche apportate dal SEC 2010 in due grandi aggregati: quelle metodologiche e quelle derivanti dal miglioramento delle fonti e del livello di armonizzazione tra paesi (Tab. 4).

Tali innovazioni metodologiche, in base alle stime elaborate nel 2014, dovrebbero produrre, per il complesso dei 24 paesi dell'UE considerati, una rivalutazione del PIL nominale del 2,4% circa, che per l'Italia si dovrebbe attestare tra l'1 ed il 2%¹⁵.

Tab. 4. PRINCIPALI MODIFICHE DEL SEC 2010.

Metodologia	Armonizzazione e miglioramenti	di cui attività illegali
capitalizzazione delle spese in Ricerca e Sviluppo (R&S)	modifiche connesse al superamento di riserve relative all'applicazione omogenea tra i paesi Ue di standard già esistenti.	inserimento nei conti delle attività illegali, in ottemperanza al principio di esaustività, già introdotto dal SEC 95
riclassificazione della spesa per armamenti sostenuta dalle Amministrazioni Pubbliche		le stime devono comprendere tutte le attività che producono reddito, indipendentemente dal loro status giuridico
nuova metodologia di stima degli scambi con l'estero di merci da sottoporre a lavorazione (processing)		le attività illegali di cui tutti i paesi inseriranno una stima nei conti (e quindi nel Pil) sono: traffico di sostanze stupefacenti, servizi della prostituzione e contrabbando (di sigarette o alcol)
verifica del perimetro delle Amministrazioni Pubbliche		

Fonte: Confederazione Generale Italiana delle Imprese, delle Attività Professionali e del Lavoro Autonomo (2014).

Oltre alle modifiche di ordine metodologico, la revisione dei Conti nazionali deve tenere in considerazione anche delle innovazioni introdotte per armonizzare i dati a livello europeo. Più precisamente, per ottemperare al criterio dell'esaustività dei conti, si prevede di contabilizzare alcune attività illegali, escluse fino al 2014, quali traffico di stupefacenti, servizi della prostituzione e contrabbando, adottando un

¹⁵ Cfr. Confederazione Generale Italiana delle Imprese, delle Attività Professionali e del Lavoro Autonomo (2014).

criterio che consenta l'inclusione di tutte le attività che producono reddito, indipendentemente dal loro status giuridico. Tale novità, ovviamente, permette di rendere più esaustiva la stima relativa all'economia non osservata.

Nonostante i confini dell'area dell'economia illegale da inserire nei conti nazionali siano ben delineati, essi lasciano aperto il campo a molte interpretazioni, tanto da rendere complesso stabilire in maniera precisa il valore delle attività non emerse ed illegali da inserire nella contabilizzazione del PIL e dell'occupazione.

In base ai dati forniti dai diversi partner europei, la rivalutazione totale del PIL, dovuta sia alle innovazioni metodologiche che ai miglioramenti introdotti per l'armonizzazione dei dati, si attesterebbe mediamente intorno al 4% (Tab. 5).

Tab. 5. PRIME STIME SULLA RIVALUTAZIONE DEL PIL NEI DIVERSI PAESI.
Valori in percentuale.

	Rivalutazione Pil			
	Totale (a)=(b)+(c)	da metodologia (b)	da miglioramenti (c)	
			Altro	Attività illegali
Italia	4,0%	2,0%	0,5%	1,5%
Regno Unito	4,6%	2,3%	1,6%	0,7%
Francia	3,2%	1,6%	1,1%	0,5%
Spagna	2,7-4,5%	1,2-1,5%	1,6%	0,7%
Olanda	7,6%	3,0%	3,2%	1,4%
Danimarca	2,5%	1,25%	0,9%	0,4%
Finlandia	4,2%	4,0%	0,1%	0,1%

Fonte: Confederazione Generale Italiana delle Imprese, delle Attività Professionali e del Lavoro Autonomo (2014).

Per quanto riguarda il fronte dei conti pubblici, si ipotizza che le modifiche apportate dal SEC 2010 in merito alla stima esaustiva del PIL possano avere un'elevata incidenza sugli obiettivi dei programmi di stabilità, per i paesi dell'area euro, e di convergenza, per i paesi unionali non euro, riguardo al rispetto dei parametri di Maastricht, quali il rispetto del 3% di indebitamento netto e il 60% di debito pubblico in rapporto al PIL. Infatti, in virtù di una rivalutazione del denominatore, si renderebbero disponibili risorse di bilancio aggiuntive pronte da investire, senza andare a compromettere gli obiettivi sui saldi di finanza pubblica.

Capitolo II

INCENTIVI E DISINCENTIVI ALL'EVASIONE FISCALE

2.1 Economia sommersa ed evasione fiscale.

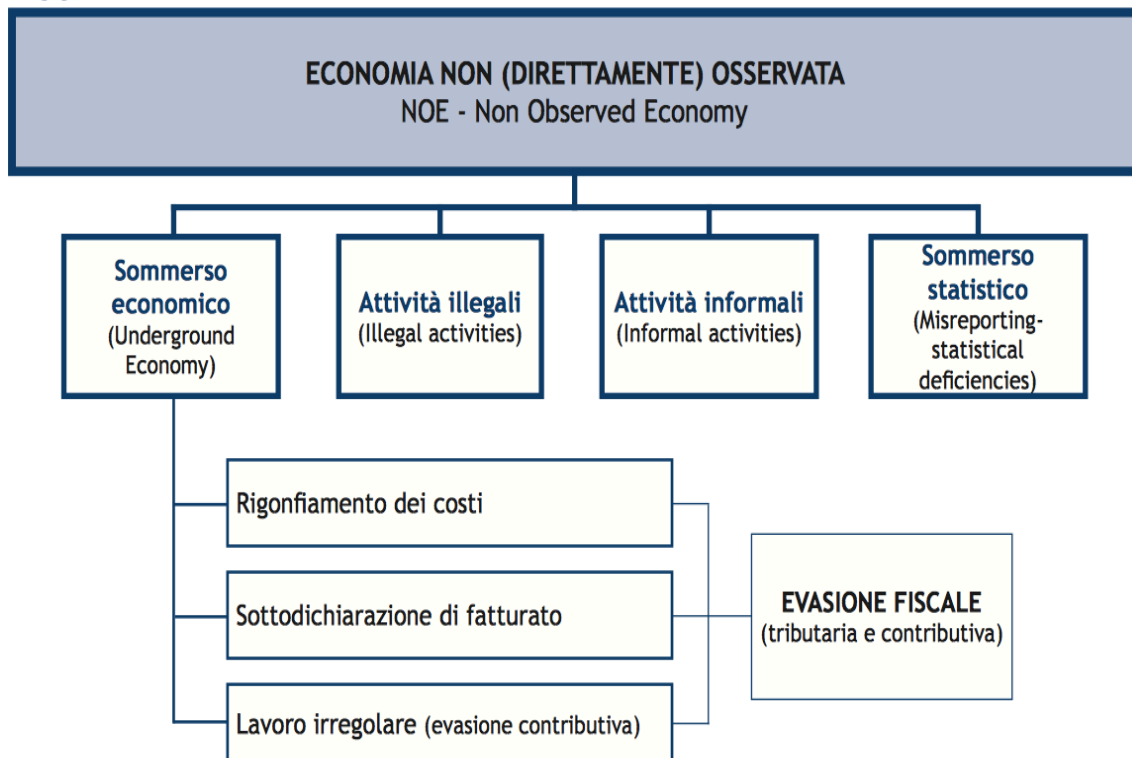
Attualmente, l'evasione fiscale è un fenomeno non ancora soggetto a stime ufficiali. Essendo disponibili soltanto studi su singoli aspetti e su singoli tributi, "la variabile evasione fiscale deve necessariamente essere sostituita da una sua *proxy*, largamente impropria, che è il tasso di sommerso economico" Confederazione Generale Italiana delle Imprese, delle Attività Professionali e del Lavoro Autonomo (2013, p. 46). Anche se i concetti di evasione e di sommerso si differenziano per molti aspetti, è opportuno convenire come quest'ultimo produca una parte significativa dell'evasione fiscale, essendo questa riconducibile a comportamenti fraudolenti o irregolari dei fattori della produzione ai danni dell'Amministrazione pubblica, finalizzati ad occultare quantità elevate di base imponibile agli organi preposti all'osservazione diretta delle attività economiche¹⁶.

Il sommerso economico, infatti, come si ricorderà dal primo capitolo, rappresenta la porzione di economia non osservata caratterizzata dalla produzione di beni e servizi legali la cui esistenza non risulta alla pubblica Amministrazione in quanto connessa al fenomeno della frode fiscale e contributiva, nonché dell'elusione della normativa lavoristica o del mancato rispetto di norme amministrative.

La seguente tabella sintetizza le componenti dell'economia non osservata, evidenziando come i fattori che compongono il sommerso economico abbiano un rapporto causale con l'evasione fiscale (Tab. 6). Il che ci aiuta a comprendere come una stima di quest'ultima possa essere realizzata utilizzando la *proxy* del sommerso economico.

¹⁶ Cfr. Confederazione Generale Italiana delle Imprese, delle Attività Professionali e del Lavoro Autonomo (2012).

Tab. 6. DALL'ECONOMIA NON (DIRETTAMENTE) OSSERVATA ALL'EVASIONE FISCALE.



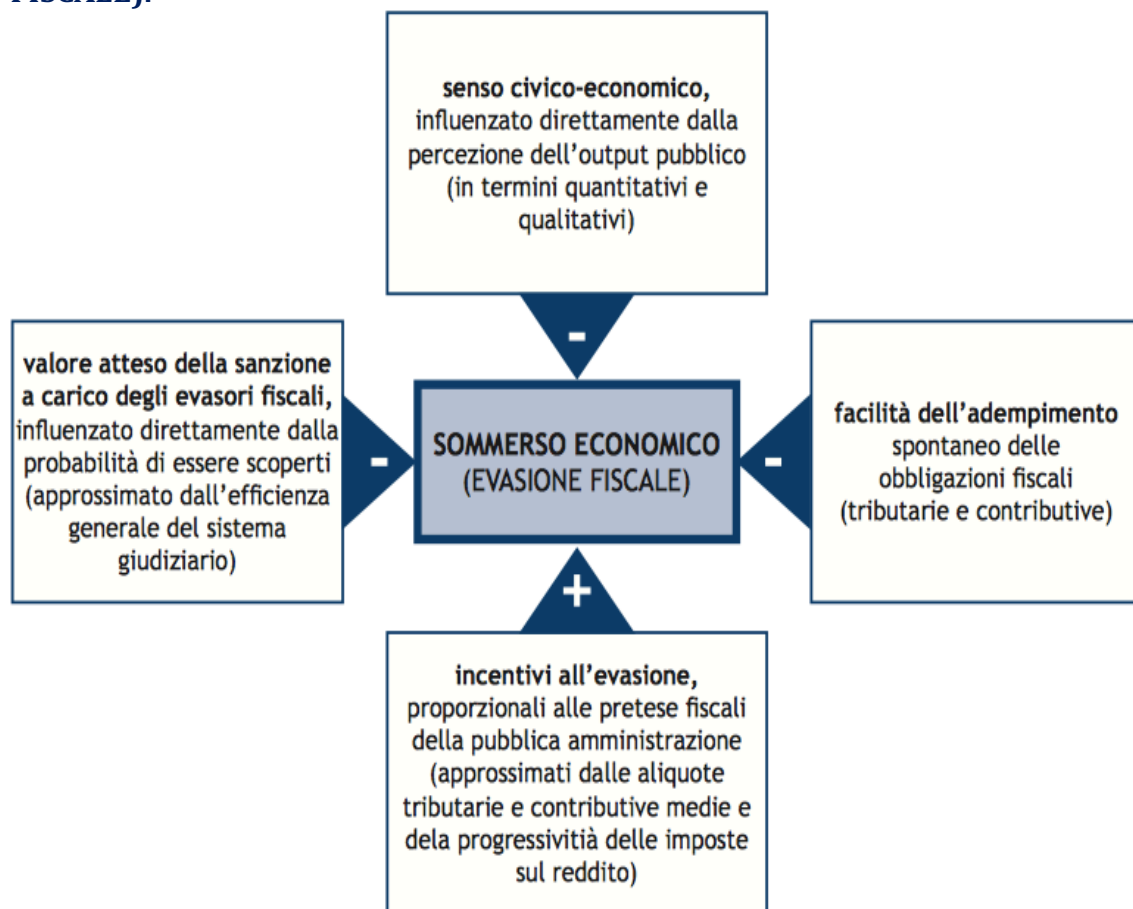
Fonte: Confederazione Generale Italiana delle Imprese, delle Attività Professionali e del Lavoro Autonomo (2013).

Dato per assunto che la variabile evasione fiscale può essere sostituita dalla variabile economia sommersa, possiamo adesso passare in rassegna gli incentivi e i disincentivi all'evasione fiscale.

I primi sono principalmente legati alle pretese fiscali della pubblica Amministrazione; i secondi, invece, dipendono dal valore atteso della pena a carico dell'evasore, dalla percezione della quantità-qualità dell'output pubblico e, infine, dalla facilità dell'adempimento spontaneo delle obbligazioni fiscali.

Incentivi e disincentivi sono brevemente sintetizzati nella tabella seguente (Tab. 7).

Tab. 7. INCENTIVI E DISINCENTIVI AL SOMMERSO ECONOMICO (EVASIONE FISCALE).



Fonte: Confederazione Generale Italiana delle Imprese, delle Attività Professionali e del Lavoro Autonomo (2013).

2.2. Incentivi all'evasione fiscale.

Tra i principali incentivi a evadere, l'evidenza empirica indica l'entità delle pretese della pubblica Amministrazione sui redditi dei cittadini e delle imprese. In particolare, l'entità delle pretese dipende dalla pressione fiscale e dalla progressività del sistema tributario, variabili su cui andremo a porre la nostra attenzione.

2.2.1. *Tax wedge* sul lavoro dipendente e aliquota standard dell'IVA.

Nel valutare gli incentivi a evadere non possiamo ricorrere alla pressione fiscale apparente (PFA), data dal gettito rispetto al prodotto lordo (che comprende anche la porzione di economia non osservata), poiché essa è endogena rispetto alla misura dell'economia sommersa. Pertanto, quanto maggiore è il sommerso tanto minore è il gettito (correlazione negativa). D'altra parte l'aumento della quota di sommerso determina un incremento delle aliquote legali e, dunque, del gettito (correlazione positiva). Quale degli effetti risulti prevalente dipende dalle condizioni di un determinato sistema economico e dal suo particolare momento storico; è evidente del resto che non si può illustrare l'evasione facendo riferimento a variabili fiscali osservate, che sono l'esito dell'azione di numerose cause tra cui la stessa evasione. Per la stessa ragione non si può fare ricorso neppure alla pressione fiscale legale o effettiva (PFL), ossia quella che grava sui contribuenti in regola, che è pari a:

$$PFL = T / (Y - Y_s)$$

dove Y_s è il prodotto lordo sommerso o valore aggiunto sommerso. Tenendo presente che all'aumentare del sommerso devono aumentare le aliquote legali e la PFA, e poiché l'obiettivo è quello di comprendere come le aliquote legali influenzino l'evasione, è pertanto preferibile non riferirsi a variabili osservate ma a variabili teoriche¹⁷.

Una prima forma di approssimazione dell'incentivo a evadere è il cosiddetto *tax wedge*, ossia una misura del carico fiscale che teoricamente grava su taluni tipi di contribuenti.

“Il *tax wedge* calcolato dall'OCSE fa riferimento alla tassazione gravante sul reddito di un lavoratore dipendente impiegato a tempo pieno più i contributi sociali pagati dal lavoratore. Il salario di riferimento è quello relativo al settore manifatturiero, le imposte sono quelle previste nell'anno fiscale preso in esame” Confederazione Generale Italiana delle Imprese, delle Attività Professionali e del Lavoro Autonomo (2012, p. 61). Per quanto riguarda la tassazione, ci si riferisce alle imposte sul reddito personale e ai contributi sociali versati dai lavoratori al netto di quelli dovuti

¹⁷ Cfr. Confederazione Generale Italiana delle Imprese, delle Attività Professionali e del Lavoro Autonomo (2012).

dai datori di lavoro (*tax wedge*, o *All-in rate* secondo l'OCSE), tenendo conto di tutte le detrazioni e deduzioni a cui il lavoratore ha diritto.

Sono sei le tipologie familiari analizzate dall'OCSE: singola persona, coppia sposata monoreddito, coppia sposata con due redditi; ciascuna di queste categorie viene considerata sia in presenza che in assenza di figli. Inoltre, il calcolo del *tax wedge* viene anche effettuato in relazione al diverso livello di reddito percepito rispetto alla media: 67%, 100% (reddito medio), 133% e 167%¹⁸.

Prendendo in considerazione, per una singola persona senza figli, i dati riguardanti il *total tax wedge* del 2010, risultano notevoli le divergenze tra i paesi analizzati (Tab. 8). Queste si riferiscono sia alla percentuale di tassazione imposta sul lavoro (*total tax wedge*) sia alla sua composizione. Le differenze fra la percentuale di imposizione derivante dalle imposte pagate sul reddito personale e dai contributi pagati dal lavoratore (*tax wedge*) rispetto al *total tax wedge*, comprensivo dei contributi versati dal datore di lavoro, hanno valori diversi a seconda del Paese di riferimento. È evidente, però, che maggiore è tale differenza, tanto più per il datore di lavoro vi è un incentivo ad evadere.

¹⁸ Cfr. Confederazione Generale Italiana delle Imprese, delle Attività Professionali e del Lavoro Autonomo (2012).

Tab. 8. TASSAZIONE SUL REDDITO DA LAVORO DIPENDENTE PER UN SINGOLO SENZA FIGLI. Anno 2014, valori percentuali.

	<i>Tax wedge</i> ¹¹	<i>Total tax wedge</i> ¹²	Δ
Australia	21,6%	26,2%	4,6%
Austria	32,7%	47,9%	15,2%
Belgio	42,1%	55,4%	13,3%
Canada	22,2%	30,3%	8,1%
Cile	7,0%	7,0%	0,0%
Rep. Ceca	22,5%	42,2%	19,7%
Danimarca	38,6%	38,6%	0,0%
Estonia	19,4%	40,0%	20,6%
Finlandia	29,1%	42,0%	12,9%
Francia	27,8%	49,3%	21,5%
Germania	39,2%	49,1%	9,8%
Grecia	18,8%	36,6%	17,8%
Ungheria	31,2%	46,4%	15,3%
Islanda	25,3%	31,3%	5,9%
Irlanda	21,8%	29,3%	7,6%
Israele	16,5%	20,2%	3,7%
Italia	29,8%	46,9%	17,0%
Giappone	20,8%	30,5%	9,7%
Corea	11,9%	19,8%	7,9%
Lussemburgo	26,4%	34,0%	7,6%
Messico	5,6%	15,5%	9,9%
Olanda	31,9%	38,4%	6,5%
N. Zelanda	16,9%	16,9%	0,0%
Norvegia	28,7%	36,8%	8,1%
Polonia	24,6%	34,3%	9,7%
Portogallo	22,9%	37,7%	14,8%
Slovacchia	21,5%	37,8%	16,3%
Slovenia	33,1%	42,4%	9,3%
Spagna	21,6%	39,6%	18,1%
Svezia	24,7%	42,7%	18,0%
Svizzera	16,0%	20,8%	4,8%
Turchia	27,1%	37,4%	10,3%
Regno Unito	25,5%	32,7%	7,2%
Stati Uniti	22,9%	29,7%	6,8%

Fonte: elaborazioni Confederazione Generale Italiana delle Imprese, delle Attività Professionali e del Lavoro Autonomo su dati OCSE (2012).

Analizzando il *tax wedge* per taluni tipi di famiglie prese in considerazione dall'OCSE, si evidenzia che le pubbliche amministrazioni di diversi paesi hanno adottato misure differenti (Tab. 9); infatti, non tutti i paesi hanno scelto di modulare il carico fiscale in rapporto alle differenti tipologie di famiglie, e quando lo hanno fatto, non tutti i paesi hanno scelto di privilegiare la stessa tipologia familiare.

Quando si vanno ad esaminare i dati che si riferiscono all'Italia risulta che, negli ultimi dieci anni, la forbice tra i *tax wedge* relativi a quattro tipologie familiari ha subito un lieve ampliamento.

Altra caratteristica che riguarda il nostro Paese è il modesto differenziale tra i *tax wedge* in rapporto alle diverse condizioni socio-demografiche del percettore; infatti, tra il *tax wedge* di un singolo individuo senza figli e quello di una coppia sposata con due figli ed un solo percettore di reddito lo scarto, a vantaggio di quest'ultima, è minimo rispetto alla media dei paesi OCSE. Questo dimostra una scarsa attenzione dell'Italia nei confronti di politiche di sostegno del reddito delle famiglie, con conseguenti effetti sul tasso di natalità effettivo ed atteso.

Da questo punto di vista, la Germania è tra i paesi avanzati con il differenziale più elevato con quasi 20 punti, seguita dagli Stati Uniti con circa 15 punti ed il Belgio con circa 13 punti; l'Italia, invece, non rientra tra i paesi più virtuosi, presentando un differenziale di soli 7 punti a favore delle coppie sposate monoreddito con due figli (Tab. 9).

Tab. 9. TAX WEDGE – INCIDENZA PERCENTUALE DELLE TASSE SUL REDDITO PERSONALE PER TIPOLOGIA FAMILIARE. Anni 2000-2010, valori percentuali.

	2000				2005				2010			
	Single		Coppia sposata con un solo percettore di reddito		Single		Coppia sposata con un solo percettore di reddito		Single		Coppia sposata con un solo percettore di reddito	
	Senza figli	Con due figli	Senza figli	Con due figli	Senza figli	Con due figli	Senza figli	Con due figli	Senza figli	Con due figli	Senza figli	Con due figli
Australia	25,9	21,7	22,5	24,9	23,9	23,9	20,8	23,9	21,6	20,4	18,1	20,4
Austria	31,0	29,7	29,7	29,7	33,0	31,1	32,0	31,1	33,1	30,8	32,1	30,8
Belgio	43,0	38,9	35,4	32,8	42,0	38,3	33,1	30,5	42,1	38,4	32,9	30,3
Canada	25,4	21,5	21,5	21,5	23,9	19,5	20,1	19,5	22,2	15,3	17,7	15,3
Cile	7,0	7,0	7,0	7,0	7,0	7,0	7,0	7,0	7,0	7,0	7,0	7,0
Rep. Ceca	22,5	18,3	20,5	16,5	24,0	18,6	22,1	13,4	22,5	14,4	13,9	5,8
Danimarca	44,1	44,1	37,4	37,4	40,6	40,6	35,4	35,4	38,6	38,6	34,4	34,4
Estonia	21,9	21,9	17,9	17,9	19,8	19,8	14,8	14,8	19,4	15,6	15,6	11,9
Finlandia	34,2	34,2	34,2	34,2	31,3	31,3	31,3	31,3	29,1	29,1	29,1	29,1
Francia	28,8	23,3	23,3	21,0	28,9	22,1	23,4	21,5	27,8	22,5	23,9	21,9
Germania	43,2	29,9	32,2	22,0	42,2	30,7	32,4	22,0	39,2	26,8	31,0	19,6
Grecia	17,0	16,1	18,1	17,2	17,0	16,2	18,2	18,3	18,8	17,2	20,0	18,8
Ungheria	35,7	30,8	35,7	30,8	33,7	28,4	33,7	28,4	31,2	31,2	31,2	31,2
Islanda	22,6	22,6	11,0	11,0	25,7	25,7	14,9	14,9	25,3	25,3	13,1	13,1
Irlanda	27,4	22,9	17,4	14,5	23,6	17,3	14,5	12,5	21,8	15,5	15,5	13,2
Israele	25,5	17,9	25,5	25,5	20,6	13,2	20,6	20,6	16,5	9,2	16,5	16,5
Italia	28,9	25,5	26,5	24,5	27,8	22,9	25,3	20,2	29,8	25,1	27,3	22,9
Giappone	17,0	14,7	14,7	12,9	18,5	16,3	17,3	15,4	20,8	18,2	19,4	17,1
Corea	8,8	8,3	8,8	8,1	9,9	8,9	9,9	8,6	11,9	9,9	11,2	9,4
Lussemburgo	28,8	17,4	19,1	14,0	25,9	18,8	16,3	12,0	26,4	22,1	16,5	16,5
Messico	2,4	2,4	2,4	2,4	4,6	4,6	4,6	4,6	5,6	5,6	5,6	5,6
Olanda	33,2	24,9	27,7	27,7	32,5	23,4	27,6	26,7	31,9	22,3	28,1	28,1
N. Zelanda	19,4	19,4	19,4	19,4	19,9	19,9	19,9	19,9	16,9	17,0	16,9	17,0
Norvegia	30,7	25,9	27,2	25,9	29,0	26,5	26,5	26,5	28,7	26,2	26,2	26,2
Polonia	27,8	25,9	25,9	25,9	28,4	26,5	26,5	26,5	24,6	17,8	23,1	17,8
Portogallo	22,4	20,4	19,0	17,2	21,8	19,1	16,8	14,7	22,9	20,1	17,1	14,9
Slovacchia	19,8	17,7	18,6	16,8	21,8	16,1	13,7	8,0	21,5	16,2	13,4	8,2
Slovenia	35,6	28,7	31,8	26,9	34,7	26,6	29,7	24,1	33,1	27,0	29,4	24,7
Spagna	19,8	13,2	15,3	11,5	20,3	14,4	16,3	13,0	21,6	15,3	17,8	14,0
Svezia	33,7	33,7	33,7	33,7	31,2	31,2	31,2	31,2	24,7	24,7	24,7	24,7
Svizzera	16,5	12,2	13,3	11,6	16,2	11,8	13,1	11,5	16,0	11,2	12,7	10,7
Turchia	28,7	28,7	28,7	28,7	30,5	30,5	30,5	30,5	27,1	26,0	26,4	25,4
Regno Unito	25,8	25,8	25,8	25,8	26,9	25,0	26,9	25,0	25,5	24,0	25,5	24,0
Stati Uniti	24,9	16,8	21,0	14,4	24,3	14,2	19,7	10,9	22,9	13,5	17,4	8,2

Fonte: elaborazioni Confederazione Generale Italiana delle Imprese, delle Attività Professionali e del Lavoro Autonomo su dati OCSE (2012).

Tuttavia, almeno teoricamente, si potrebbe verificare che un sistema fiscale privilegi l'imposizione indiretta, in particolare sui consumi, rispetto a quella diretta che ricade prevalentemente sul lavoro.

Pertanto, fra due sistemi economici che presentano una struttura molto differente nella ripartizione tra imposte dirette e indirette, le divergenze individuabili nei *tax wedge* sul lavoro dipendente starebbero a dimostrare non un diverso livello della pretesa fiscale, ma solo modalità differenti con le quali le pubbliche amministrazioni avanzano tali pretese.

Per evitare errori di valutazione, e tenendo in considerazione la necessità di escludere misure di gettito osservato, dipendenti dal tasso di evasione fiscale, si preferisce sommare all'indicatore di *total tax wedge* l'aliquota standard dell'IVA (Tab. 10) per il rapporto tra consumi e PIL, ricavando il *Total tax wedge* esteso (Tab. 11).

Tab. 10. ALIQUOTE IVA. Anno 2012, valori percentuali.

Paesi	Aliquote standard	Paesi	Aliquote standard
Ungheria	27,0	Slovacchia	20,0
Islanda	25,5	Regno Unito	20,0
Danimarca	25,0	Spagna	19,6
Svezia	25,0	Germania	19,0
Norvegia	25,0	Olanda	19,0
Romania	24,0	Cile	19,0
Irlanda	23,0	Grecia	18,0
Francia	23,0	Malta	18,0
Polonia	23,0	Turchia	18,0
Portogallo	23,0	Israele	16,0
Finlandia	23,0	Messico	16,0
Lettonia	22,0	Cipro	15,0
Belgio	21,0	Lussemburgo	15,0
Italia	21,0	Nuova Zelanda	15,0
Lituania	21,0	Australia	10,0
Bulgaria	20,0	Corea	10,0
Repubblica Ceca	20,0	Svizzera	8,0
Estonia	20,0	Canada	5,0
Austria	20,0	Giappone	5,0
Slovenia	20,0		

Fonte: elaborazioni Confederazione Generale Italiana delle Imprese, delle Attività Professionali e del Lavoro Autonomo su dati Commissione europea e OCSE (2012).

Questo semplice indicatore, nonostante mostri il limite di sovrastimare la pressione fiscale effettiva, è tuttavia costruito in modo omogeneo per tutti i paesi, riuscendo a rilevare le differenze relative alla pressione fiscale nei diversi paesi, senza ricorrere a indicatori di gettito osservato.

Tab. 11. TOTAL TAX WEDGE ESTESO. Anno 2010, valori percentuali.

	2010		2010
Belgio	66,2	Polonia	47,6
Francia	60,2	Norvegia	47,1
Germania	59,7	Olanda	46,9
Ungheria	59,4	Islanda	43,8
Italia	58,9	Regno Unito	43,6
Austria	58,5	Irlanda	39,4
Svezia	54,4	Lussemburgo	38,8
Finlandia	53,5	Giappone	33,4
Slovenia	53,4	Stati Uniti ¹⁹	33,3
Rep. Ceca	52,1	Canada	33,1
Danimarca	50,6	Australia	31,5
Portogallo	50,5	Israele	29,5
Grecia	50,4	Messico	26,1
Turchia	50,3	Svizzera	25,1
Estonia	50,1	Corea	25,0
Slovacchia	48,7	Nuova Zelanda	24,2
Spagna	48,7	Cile	17,9

Fonte: elaborazioni Confederazione Generale Italiana delle Imprese, delle Attività Professionali e del Lavoro Autonomo su dati Commissione europea e OCSE (2012).

2.2.2. Progressività del sistema tributario.

Una forte progressività del sistema tributario si può considerare come possibile determinante dell'evasione fiscale: essa, infatti, alimenta la propensione a nascondere l'imponibile al fine di ridurre l'aliquota media a cui si deve sottostare.

Data la difficoltà di individuare una definizione di progressività per una singola imposta che, ad esempio, abbia più aliquote che ricadono su più fasce di reddito, si è ritenuto opportuno concentrare l'analisi sulla progressività delle imposte sul reddito da lavoro che, comunque, costituiscono la parte più consistente delle risorse con cui gli Stati moderni finanziano le proprie spese.

Considerando “un sistema di aliquote legali che genera progressività delle imposte – nel quale cioè l'imposta dovuta cresce più che proporzionalmente rispetto al reddito – potrebbe esserci convenienza a nascondere tutta o una parte della base imponibile al fine di non incorrere in pretese fiscali della pubblica Amministrazione, appunto crescenti in modo più che proporzionale rispetto al reddito” Confederazione Generale Italiana delle Imprese, delle Attività Professionali e del Lavoro Autonomo (2012, p. 68). Quanto più elevata è la progressività, tanto più elevato è, *ceteris paribus*, l'incentivo al sommerso, al di là della possibile scelta di non partecipare al mercato del lavoro.

L'indice utilizzato per misurare la progressività dell'imposta sul reddito è il seguente¹⁹:

$$PROGR = \sum_j \alpha_j \cdot (\Delta T_j / \Delta Y_j) / (Y_j / T_j) \rightarrow \text{con } \sum_j \alpha_j = 1$$

dove T e Y misurano rispettivamente il gettito delle imposte e il reddito.

L'indice j è relativo ai livelli di reddito per un lavoratore dipendente utilizzati dall'OCSE per calcolare il *tax wedge*. In particolare, si riprende il caso del singolo individuo senza figli come contribuente standard. Fatto pari a cento il reddito medio per un Paese, per calcolare i *tax wedge* vengono considerati ancora una volta i livelli di reddito pari a 67, 100, 133 e 167.

Il calcolo dell'indice di progressività è stato effettuato per gli anni 2000-2010, conferendo ad α un valore di 0,45 per il passaggio da prima a seconda fascia e da seconda a terza, e di un valore pari a 0,10 per il passaggio da terza a quarta fascia. Tali valori, assegnati a tutti i paesi, sono ricavati dalla struttura dei contribuenti per fasce di reddito e rimangono fissi per tutto il periodo considerato²⁰.

¹⁹ Cfr. Confederazione Generale Italiana delle Imprese, delle Attività Professionali e del Lavoro Autonomo (2012).

²⁰ Cfr. Confederazione Generale Italiana delle Imprese, delle Attività Professionali e del Lavoro Autonomo (2012).

L'indice di progressività assume un valore pari a 1 quando l'imposta sul reddito è proporzionale e valori sempre più elevati in caso di forti variazioni delle aliquote nel passaggio da uno scaglione all'altro.

Analizzando il 2010, si evince che gli indici di progressività dei paesi dell'area OCSE risultano molto diversi fra di loro (Tab. 12). In particolare l'Italia, che presenta un valore non molto elevato (1,51), risulta molto vicina ai principali paesi industrializzati, per di più superando Francia, Germania e Regno Unito.

Altro dato che vale la pena notare è il valore, pari a 59 circa, dell'indice di progressività del Messico. Quest'ultimo, infatti, è l'unico Stato che applica un'aliquota dello 0,1% per i redditi pari al 67% della media, aliquota che sale al 5,6% per i redditi pari alla media e che raggiunge il 13,4% per i redditi pari al 167% di quello medio.

Tab. 12. INDICE DI PROGRESSIVITÀ SUL REDDITO PERSONALE DA LAVORO.
Anno 2010.

2010		2010	
Australia	1,94	Giappone	1,30
Austria	1,53	Corea	1,77
Belgio	1,47	Lussemburgo	1,92
Canada	1,65	Messico	58,90
Cile	1,01	Olanda	1,46
Rep. Ceca	1,52	N. Zelanda	1,71
Danimarca	1,23	Norvegia	1,48
Estonia	1,25	Polonia	1,11
Finlandia	1,75	Portogallo	1,85
Francia	1,35	Slovacchia	1,53
Germania	1,35	Slovenia	1,40
Grecia	1,69	Spagna	1,61
Ungheria	1,53	Svezia	1,68
Islanda	1,75	Svizzera	1,68
Irlanda	2,28	Turchia	1,29
Israele	2,55	Regno Unito	1,35
Italia	1,51	Stati Uniti	

Fonte: elaborazioni Confederazione Generale Italiana delle Imprese, delle Attività Professionali e del Lavoro Autonomo su dati OCSE (2012).

2.3. Disincentivi all'evasione fiscale.

Come abbiamo brevemente accennato in precedenza, si annoverano tre diversi tipi di disincentivi all'evasione fiscale:

- l'elevato valore atteso della pena, ottenuto dal prodotto tra la probabilità di essere scoperti e la sanzione inflitta ai danni dell'evasore;
- la favorevole percezione dell'output pubblico, che è in correlazione positiva con l'adempimento spontaneo dei contribuenti agli obblighi tributari, e dunque con il senso civico-economico, e in correlazione negativa con il tasso di evasione fiscale;
- infine, ultimo deterrente all'evasione fiscale è il basso costo dell'adempimento spontaneo, la cui misurazione, in mancanza di un indice specifico, prende in considerazione il numero di giorni necessari all'avvio di un'impresa sotto forma di s.r.l. e il numero di ore occorrenti per effettuare gli adempimenti fiscali.

2.3.1. Valore atteso della pena: controlli, sanzioni ed efficienza del sistema giudiziario.

Come anticipato, il valore atteso della pena è una delle variabili, se non la più incidente, che determina l'ampiezza dell'evasione fiscale. Essa è calcolata come il prodotto tra la probabilità di essere scoperti e la sanzione a cui si va incontro.

“Poiché non sono disponibili misurazioni di queste variabili e considerato che non si può fare riferimento a indici di imposta recuperata in quanto correlati con l'imposta stessa, è necessario utilizzare indici che approssimano l'efficacia e l'efficienza dei controlli” Confederazione Generale Italiana delle Imprese, delle Attività Professionali e del Lavoro Autonomo (2012, p. 70).

Pertanto, data la difficoltà nel costruire in maniera omogenea indicatori validi per i diversi paesi, si è reso opportuno focalizzare l'attenzione sull'efficacia complessiva del sistema giudiziario piuttosto che sull'efficacia dell'Amministrazione tributaria. Si stima, infatti, che ad un efficace sistema giudiziario corrisponda un efficace sistema di deterrenza degli illeciti tributari e contributivi.

Tab. 13. INDICATORE COMPOSITO SULL'EFFICIENZA DEL SISTEMA GIUDIZIARIO. Anni 2000-2010, scala punteggio da 1 a 7.

Ranking (su 26)		Punteggio (1-7) 2000		Punteggio (1-7) 2010
1	Irlanda	6,5	Irlanda	6,1
2	Lussemburgo	6,2	Olanda	5,8
3	Australia	6,1	Austria	5,8
4	Olanda	6,1	Lussemburgo	5,8
5	Austria	6,1	Regno Unito	5,8
6	Finlandia	6,0	Finlandia	5,7
7	Regno Unito	6,0	Norvegia	5,7
8	Germania	5,9	Australia	5,7
9	Norvegia	5,8	Svezia	5,6
10	Belgio	5,8	Giappone	5,6
11	Stati Uniti	5,7	Danimarca	5,5
12	Giappone	5,7	Germania	5,5
13	Francia	5,7	Belgio	5,5
14	Canada	5,6	Francia	5,4
15	Svezia	5,6	Canada	5,3
16	Malta	5,1	Stati Uniti	5,1
17	Spagna	5,0	Estonia	4,6
18	Danimarca	4,8	Portogallo	4,5
19	Portogallo	4,8	Malta	4,5
20	Estonia	4,7	Spagna	4,4
21	Cipro	4,3	Cipro	4,2
22	Messico	4,3	Messico	4,1
23	Grecia	4,1	Slovenia	3,8
24	Slovenia	4,0	Slovacchia	3,6
25	Italia	3,6	Grecia	3,5
26	Slovacchia	3,5	Italia	3,2

Fonte: elaborazioni Confederazione Generale Italiana delle Imprese, delle Attività Professionali e del Lavoro Autonomo su dati World Economic Forum e Banca Mondiale (2012).

Un indicatore composito per valutare l'efficacia e l'efficienza del sistema giudiziario, elaborato da organismi internazionali (World Economic Forum e Banca Mondiale), è costruito su misure che tengono conto del rapporto impresa-giustizia²¹, quali:

- l'efficienza del quadro giuridico;
- la diffusione di tangenti e pagamenti irregolari;

²¹ Cfr. Confederazione Generale Italiana delle Imprese, delle Attività Professionali e del Lavoro Autonomo (2012).

- il tempo di attesa per la pronuncia di sentenze di fallimento e di stato d'insolvenza;
- il tempo di attesa per la pronuncia di sentenze che impongono il rispetto di un contratto;
- il numero di procedure legali necessarie a un'impresa per far rispettare un contratto.

In base ai risultati dell'indicatore composito, il sistema giudiziario italiano, rispetto a quelli degli altri paesi considerati, si classifica tra i meno virtuosi, mostrando anzi, nel 2010, una tendenza al peggioramento rispetto agli anni 2000 (Tab. 13).

La situazione non muta di molto se si scende nel dettaglio e si vanno ad analizzare direttamente le grandezze che concorrono a definire l'indicatore composito. Infatti, in base all'indicatore sull'efficienza del quadro giuridico e a quello sui tempi di attesa per la pronuncia di una sentenza di fallimento o di stato d'insolvenza, l'Italia si conferma agli ultimi posti con una tendenza al peggioramento rispetto al 2000. Ultimi posti di cui il nostro Paese non riesce a liberarsi neanche se si analizzano l'indicatore sulla diffusione di tangenti e pagamenti irregolari e quello sul tempo di attesa per la pronuncia di sentenze per far rispettare un contratto, unici due indicatori che registrano un miglioramento, seppur lieve, dall'anno 2000 al 2010. Per quanto riguarda, infine, le procedure legali necessarie per far rispettare un contratto, queste sono rimaste costanti in tutto il periodo considerato, sancendo, ancora una volta, la bassa posizione dell'Italia nella classifica dei paesi considerati²².

2.3.2. Percezione dell'output pubblico.

Nella relazione bilaterale tra contribuente e la pubblica Amministrazione, fatto determinante della *compliance* spontanea è sicuramente la percezione dei cittadini riguardo la qualità e la quantità dei servizi forniti dall'Amministrazione stessa. Quando il contribuente percepisce favorevolmente l'output pubblico, egli risulta anche più propenso ad adempiere spontaneamente agli obblighi tributari e meno ad evadere.

²² Cfr. Confederazione Generale Italiana delle Imprese, delle Attività Professionali e del Lavoro Autonomo (2012).

Un indicatore composito di percezione dell'output può essere costruito prendendo in considerazione "indici specifici che riguardano sia le percezioni sia le valutazioni quantitative-oggettive di output pubblico" Confederazione Generale Italiana delle Imprese, delle Attività Professionali e del Lavoro Autonomo (2012, p. 80).

I settori analizzati, in cui i servizi forniti dalla pubblica Amministrazione svolgono un ruolo rilevante per i cittadini, sono:

- le istituzioni;
- la sanità e l'istruzione primaria;
- l'istruzione superiore e il training;
- le infrastrutture.

Questi sono settori che nel loro complesso guidano il cittadino nel suo processo di crescita e formazione, proteggono la sua salute, lo tutelano da ingiustizie e illegalità, mettono a sua disposizione le infrastrutture necessarie a soddisfare i suoi bisogni principali. Tali servizi hanno effetti positivi non solo sul benessere dei cittadini, ma anche sull'attività economica e finanziaria.

"Per misurare la percezione del grado di efficienza di questi settori sono stati adottati [...] gli indicatori sintetici di valutazione elaborati dal World Economic Forum [...], anche se molti dei suddetti indicatori stanno a metà tra la scientificità e l'aneddotica finalizzata ad alimentare la narrazione mediatica" Confederazione Generale Italiana delle Imprese, delle Attività Professionali e del Lavoro Autonomo (2012, p. 80).

L'indicatore composito, che ingloba i quattro indici sui settori analizzati, evidenzia come nel nostro Paese la percezione dell'output pubblico sia rimasta sostanzialmente invariata tra il 2000 e il 2010 (Tab. 14); facendo registrare solo un lieve miglioramento nel periodo considerato, l'Italia, ancora una volta, si posiziona tra i paesi meno virtuosi.

Tab. 14. INDICATORE COMPOSITO DI PERCEZIONE DELL'OUTPUT PUBBLICO.
Anni 2000-2010, scala punteggio da 1 a 7.

Ranking (su 26)		Punteggio (1-7) 2000		Punteggio (1-7) 2010
1	Finlandia	5,7	Finlandia	5,7
2	Austria	5,7	Austria	5,5
3	Lussemburgo	5,5	Danimarca	5,5
4	Germania	5,5	Svezia	5,5
5	Francia	5,4	Germania	5,5
6	Danimarca	5,3	Giappone	5,4
7	Giappone	5,2	Olanda	5,3
8	Belgio	5,2	Francia	5,3
9	Australia	5,2	Belgio	5,2
10	Olanda	5,1	Canada	5,2
11	Canada	5,1	Norvegia	5,1
12	Svezia	5,0	Lussemburgo	5,0
13	Estonia	4,9	Australia	5,0
14	Stati Uniti	4,9	Regno Unito	5,0
15	Norvegia	4,7	Estonia	5,0
16	Malta	4,7	Stati Uniti	4,8
17	Slovenia	4,6	Portogallo	4,8
18	Cipro	4,6	Irlanda	4,8
19	Spagna	4,6	Spagna	4,7
20	Regno Unito	4,5	Cipro	4,7
21	Irlanda	4,4	Malta	4,6
22	Slovacchia	4,1	Slovenia	4,6
23	Portogallo	3,9	Grecia	4,5
24	Italia	3,9	Italia	4,1
25	Grecia	3,7	Slovacchia	4,1
26	Messico	2,9	Messico	3,6

Fonte: elaborazioni Confederazione Generale Italiana delle Imprese, delle Attività Professionali e del Lavoro Autonomo su dati World Economic Forum (2012).

Focalizzando l'analisi sugli specifici indici di cui si compone l'indicatore, l'Italia mostra un modesto miglioramento sulla qualità e sull'efficienza delle istituzioni, guadagnando, tra il 2000 e il 2010, una sola posizione nella graduatoria dei ventisei paesi considerati. Non migliora la situazione se si osserva la qualità delle infrastrutture, peggiorata nel tempo, nonostante l'Italia figuri già nel 2000 all'ultimo posto. Un sospiro di sollievo lo si può tirare, invece, se si considera l'indice relativo alla sanità e all'istruzione primaria, in base al quale l'Italia si classifica al settimo

posto. Ma quest'ultimo dato rimane un'eccezione, poiché analizzando l'ultimo indice, quello relativo all'istruzione superiore e al training, l'Italia precipita nuovamente piazzandosi nel 2010 al ventiduesimo posto, sebbene guadagni, rispetto al 2000, una posizione in graduatoria²³.

2.3.3. Costi dell'adempimento spontaneo.

Quando i costi burocratici per l'adempimento degli obblighi fiscali risultano poco elevati, il contribuente è incoraggiato ad assolvere spontaneamente a tali obblighi; viceversa, oneri burocratici elevati rendono più attraente per il contribuente l'ingresso nell'economia sommersa.

Non essendo disponibile un vero e proprio indicatore della complessità burocratica, quest'ultimo è stato costruito utilizzando due indici di base elaborati dalla Banca Mondiale, ossia:

- l'indice sui giorni richiesti per avviare un'impresa sotto forma di s.r.l.;
- l'indice sulle ore sufficienti in un anno per svolgere le pratiche di definizione dell'obbligazione fiscale e per il suo pagamento²⁴.

Ciò che ne risulta è un indicatore composito sui costi dell'adempimento spontaneo, la cui valutazione è espressa in una scala di punteggio che va da 1 a 7, in cui 7 rappresenta il minimo livello dei costi.

Analizzando i risultati di tale indicatore, l'Italia risulta essere, nel periodo tra il 2000 e il 2010, agli ultimi posti nella graduatoria dei 25 paesi esaminati, registrando in tal modo il peso di una burocrazia eccessiva, che negli anni non ha mostrato nessun segno di miglioramento. L'Italia, infatti, scende al ventesimo posto nella graduatoria del 2010, perdendo una posizione rispetto all'anno 2000 (Tab. 15).

²³ Cfr. Confederazione Generale Italiana delle Imprese, delle Attività Professionali e del Lavoro Autonomo (2012).

²⁴ Cfr. Confederazione Generale Italiana delle Imprese, delle Attività Professionali e del Lavoro Autonomo (2012).

Tab. 15. INDICATORE COMPOSITO SUI COSTI DELL'ADEMPIMENTO**SPONTANEO.** Anni 2000-2010, scala punteggio da 1 a 7.

Ranking (su 25)		Punteggio (1-7) 2000		Punteggio (1-7) 2010
1	Australia	6,7	Estonia	6,7
2	Canada	6,6	Australia	6,7
3	Irlanda	6,5	Norvegia	6,7
4	Regno Unito	6,4	Irlanda	6,6
5	Danimarca	6,4	Lussemburgo	6,5
6	Norvegia	6,4	Canada	6,5
7	Lussemburgo	6,4	Danimarca	6,4
8	Cipro	6,3	Francia	6,4
9	Svezia	6,3	Regno Unito	6,4
10	Olanda	5,7	Olanda	6,4
11	Austria	5,6	Belgio	6,4
12	Francia	5,5	Cipro	6,3
13	Stati Uniti	5,3	Svezia	6,3
14	Germania	5,0	Stati Uniti	6,1
15	Estonia	5,0	Germania	5,7
16	Belgio	5,0	Slovenia	5,7
17	Finlandia	4,9	Austria	5,6
18	Grecia	4,8	Finlandia	5,6
19	Italia	4,7	Grecia	5,5
20	Giappone	4,7	Italia	5,5
21	Slovenia	4,2	Portogallo	5,4
22	Portogallo	3,3	Slovacchia	5,4
23	Slovacchia	2,7	Spagna	5,0
24	Spagna	2,5	Messico	4,7
25	Messico	2,5	Giappone	4,6

Fonte: elaborazioni Confederazione Generale Italiana delle Imprese, delle Attività Professionali e del Lavoro Autonomo su dati Banca Mondiale (2012).

Nel contempo, facendo un rapido *excursus* sulle due variabili elementari sopra citate, emergono situazioni differenti. Relativamente ai giorni necessari per costituire un'impresa nella forma di una s.r.l. all'Italia, nel 2000, sono necessari ben 23 giorni; nel 2010, soltanto 6, a dimostrazione del fatto che il nostro Paese è stato capace di realizzare una notevole semplificazione delle procedure richieste per avviare un'impresa. Quando poi si passa a considerare la seconda variabile, cioè le ore necessarie per gli adempimenti tributari, nell'anno 2000, l'Italia occupa il

ventiquattresimo posto nella graduatoria dei 25 con 340 ore richieste, e, nel 2010, il ventiduesimo posto con 285 ore. Ma se per l'Italia c'è stato un miglioramento, è evidente che esso è troppo esiguo, soprattutto se si effettua un confronto con i paesi che occupano i primi posti in graduatoria, che impiegano per gli adempimenti fiscali solo il 25% circa delle ore richieste in Italia²⁵.

2.4. Conseguenze dell'evasione fiscale: riduzione dell'efficienza sociale, aumento del debito pubblico, distorsione della concorrenza e delle informazioni.

Le conseguenze dell'evasione fiscale hanno molteplici effetti che si riflettono sul sistema economico e sul benessere sociale.

In base alla definizione di efficienza paretiana, l'allocazione delle risorse è efficiente quando non è più possibile migliorare la condizione di almeno un individuo senza intaccare quella di un altro. Si tenga presente, però, che l'allocazione delle risorse non può essere giudicata distinguendo i ricchi dai poveri; infatti, in un sistema fiscale che tassa maggiormente i beni consumati dai ricchi rispetto a quelli consumati dai poveri, l'equilibrio dei mercati subisce una modifica con una conseguente riduzione dell'efficienza paretiana, dovuta a un peggioramento della condizione del ricco. Pertanto, la scelta di evadere del ricco assume i connotati di una logica conseguenza causata da un sistema fiscale distorsivo e inefficiente²⁶.

Tuttavia, è opportuno convenire che la nozione di efficienza paretiana è valida solo a determinate condizioni. Affinché i mercati siano efficienti, infatti, è necessario che:

- i beni e i servizi venduti siano rivali ed escludibili;
- il prezzo sia espressione di ogni variazione nel consumo o nella produzione di un bene o servizio;
- vi sia assenza di asimmetrie informative nella definizione del prezzo per tutte le parti coinvolte.

²⁵ Cfr. Confederazione Generale Italiana delle Imprese, delle Attività Professionali e del Lavoro Autonomo (2012).

²⁶ Cfr. Santoro (2010).

Ed è proprio la mancanza di tali condizioni che, talvolta, rende necessario l'intervento dello Stato a sostegno dell'efficienza sociale. Ma siccome l'azione dello Stato deve essere finanziata attraverso il gettito della tassazione o tramite prestiti da parte dei contribuenti, l'evasione fiscale, riducendo il gettito, ha effetti negativi anche sull'efficienza sociale.

L'evasione fiscale, poiché sottrae e riduce le risorse finanziarie destinate allo Stato, ha come conseguenza anche l'indebitamento pubblico. Analizzando il caso italiano, possiamo affermare che tale rapporto è molto significativo. Per tutto l'arco degli anni Settanta i conti pubblici seguono un andamento regolare, attestandosi su livelli accettabili. È negli anni Ottanta, invece, che il contesto si modifica radicalmente; in tale decennio, infatti, si verifica un incremento sia della spesa pubblica, che passa dal 30,3% al 40,8%, sia del rapporto debito pubblico/PIL, il cui valore cresce dal 60% al 100%. Ma sarebbe giusto ragionare su quanta parte di quell'incremento di spesa e di debito sia da imputare alle necessità di crescita economica e quanta a clientelismi e distorsioni del sistema.

Dagli studi sull'influenza che ha avuto l'evasione nel nostro Paese emerge che "se gli italiani avessero evaso, dal 1970 in poi, le imposte tanto quanto gli americani, il debito pubblico in Italia 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" Santoro (2010, p. 26). A dimostrazione del fatto che, in tale periodo, gli alti tassi di evasione risultano determinanti nell'incremento del debito pubblico, sottraendo risorse allo Stato e costringendolo ad indebitarsi ulteriormente per assolvere alle sue funzioni.

Ulteriore aspetto dell'evasione fiscale è che essa può distorcere il funzionamento dei mercati, configurando casi di concorrenza sleale. Infatti, se tra due imprenditori con caratteristiche simili ve n'è uno che non adempie agli obblighi fiscali, l'altro subisce la concorrenza sleale dell'imprenditore inadempiente. Per mitigare tali situazioni, lo Stato ricorre agli studi di settore per individuare i contribuenti inadempienti o parzialmente inadempienti, confrontando i dati dichiarati da questi ultimi con quelli medi enunciati da contribuenti con caratteristiche analoghe e economicamente coerenti. Anche in questo caso, dunque, l'evasione fiscale evidenzia i suoi effetti

negativi, andando a minare l'efficienza dei meccanismi concorrenziali tanto cari alla teoria economica.

Come ultima istanza, infine, l'evasione fiscale può avere un effetto distorsivo anche sulla veridicità delle informazioni. L'evasore, infatti, dovendo nascondere l'evasione, è portato ad alterare la contabilità e le informazioni sulla sua attività. Pertanto, appare logico affermare che maggiore è l'entità dell'evasione fiscale, minore è la veridicità delle informazioni ufficiali pubblicate dalle imprese, rendendo più arduo per un investitore valutare il profilo di rischio/rendimento di un investimento. Dunque, si può sostenere che l'evasione fiscale determina anche una riduzione del grado di sviluppo dei mercati finanziari²⁷.

²⁷ Cfr. Santoro (2010).

Capitolo III

STRATEGIE DI CONTRASTO ALL'EVASIONE FISCALE

3.1 Evoluzione della lotta all'evasione in Italia.

Individuare i momenti più significativi della strategia di contrasto all'evasione fiscale, dagli anni '90 ad oggi, da parte dell'Amministrazione finanziaria, significa riconsiderare i mutamenti nei rapporti tra i contribuenti e la stessa Amministrazione finanziaria, e il percorso che quest'ultima ha compiuto verso un innalzamento sempre maggiore del livello di adesione spontanea all'obbligazione tributaria. Infatti, "un'efficace politica antievasione si basa sulla capacità di deterrenza dell'Amministrazione, piuttosto che su un inattuabile (in concreto) e costoso controllo della massa dei contribuenti", Guardia di Finanza (2008, pp. 156-157). In tale percorso, l'Amministrazione finanziaria ha incontrato notevoli difficoltà, di natura culturale, che permangono ancora oggi, impedendo al nostro Paese una radicale azione di recupero dell'evasione²⁸.

3.1.1. Riforma degli anni '70.

Nel 1973 l'Italia si dota di un sistema fiscale moderno che tiene conto sia della diffusione della ricchezza prodotta dal boom economico degli anni '60, sia dalle nuove condizioni dettate dall'appartenenza alla Comunità Europea. Tale riforma è direttamente ispirata all'articolo 53 della Costituzione della Repubblica italiana, secondo cui "tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva" e "il sistema tributario è informato a criteri di progressività". Tali criteri avrebbero dovuto realizzare un'idea elementare di giustizia, secondo la quale gli individui più ricchi devono contribuire al finanziamento della spesa pubblica in misura proporzionalmente maggiore rispetto a quelli più poveri.

²⁸ Cfr. Ministero dell'Economia e delle Finanze (2014).

Tuttavia, la riforma tributaria del 1973, e anche quelle successive, non sono riuscite ad attuare il principio costituzionale anche e soprattutto a causa dell'evasione.

In particolare, con quella del '73 viene modificato il sistema di prelievo, stabilendo che esso si sposti dal livello reale a quello personale. Tale compito viene affidato all'Irpef, un'imposta che grava sul reddito complessivo dell'individuo, dato dalla somma di quelli da lavoro (dipendente o autonomo), da impresa, da beni immobili, da partecipazione al capitale di S.p.A. o di natura diversa. Prima della riforma, invece, il prelievo teneva conto solo del valore delle cose possedute o scambiate, indipendentemente dalle condizioni dell'individuo che deteneva quelle cose o che ne ricavava un reddito²⁹.

Due problemi si impongono subito all'attenzione quando si vuole ricostruire il reddito complessivo di ciascun contribuente e attuare la progressività. Il primo ostacolo è rappresentato dall'erosione fiscale, che si ha quando alcuni redditi personali non sono inclusi nel reddito complessivo e quindi sfuggono al prelievo progressivo. Tale fenomeno, in Italia, ha riguardato i redditi da risparmio (interessi e plusvalenze) e i redditi da patrimonio immobiliare. Il secondo problema è rappresentato dall'evasione fiscale. Infatti, l'esistenza nell'economia italiana di un notevole numero di imprese di piccolissime dimensioni, di lavoratori autonomi e di professionisti, ha consentito un'evasione pressoché generalizzata attraverso l'occultamento del fatturato. Operazione, quest'ultima, alla quale non si può facilmente ricorrere in una grande impresa, "dove tra i vertici aziendali e le funzioni operative si interpongono diversi livelli gerarchici e un numero molto più elevato di persone", Santoro (2010, p. 97). In tal caso, infatti, la tenuta di una doppia contabilità risulta più complessa e costosa, dovendo coinvolgere nell'evasione l'intera filiera gerarchica, la quale potrebbe facilmente prestarsi ad abusi e ricatti, che potrebbero rendere l'evasione più costosa dei suoi stessi vantaggi. Al contrario, nelle grandi imprese la corretta tenuta della contabilità diviene un importante strumento di controllo interno, ed è per questo che per esse l'evasione dei ricavi è praticamente nulla. Ma poiché l'Italia è caratterizzata dalla prevalenza di imprese di piccole dimensioni, per queste ultime la tenuta di una doppia contabilità non risulta molto

²⁹ Cfr. Santoro (2010).

onerosa, tanto da rendere l'evasione fiscale un fenomeno estremamente diffuso sul nostro territorio.

3.1.2. Minimum tax.

Altro metodo per contrapporsi all'evasione fiscale è stato quello della *minimum tax*, elaborato dal governo Amato nel 1992. Partendo dal presupposto che l'Amministrazione finanziaria possa calcolare, analizzando talune caratteristiche del contribuente (localizzazione, dimensione, settore), un livello presunto di ricavi, e attribuendo alla stessa Amministrazione la facoltà di utilizzare il reddito minimo riconosciuto ad ogni contribuente come base per ricalcolare le imposte dovute dallo stesso, la *minimum tax* ha sin da subito suscitato l'avversione di molteplici attori economici e politici. Conseguenza di tale avversione è stata una repentina modifica della suddetta tassa, la quale non è però bastata ad evitare la sua abolizione nel 1994, quando in carica era il governo Berlusconi.

Non avendo operato a pieno regime, ancora oggi risulta arduo esprimere un giudizio sugli effetti che ha prodotto, o che avrebbe potuto produrre, la *minimum tax*, considerata sin dalla sua introduzione uno strumento troppo rigido per effettuare il prelievo fiscale³⁰.

3.1.3. Studi di settore.

Dato il fallimento della *minimum tax*, già dal 1993 inizia a prendere corpo un nuovo strumento per la lotta all'evasione fiscale delle piccole imprese e dei lavoratori autonomi: gli studi di settore. Essi, tuttavia, entrano effettivamente in vigore soltanto nel 1998, dopo che per tre anni ne è stata utilizzata una forma semplificata. Tre sono le differenze sostanziali tra gli studi di settore e la *minimum tax*.

La prima differenza consiste nel fatto che essi, confrontando la dichiarazione di ciascun contribuente con quelle effettuate da contribuenti a lui simili, stabiliscono

³⁰ Cfr. Santoro (2010).

un livello di ricavi compatibile con la dichiarazione di reddito considerata. Tale misura, facendo riferimento ai soli ricavi e non all'intero reddito, vuole discostarsi da quello strumento tanto criticato che è stato la *minimum tax*, esponendosi, però, alla possibilità che i contribuenti possano lo stesso ridurre il reddito dichiarato attraverso un rigonfiamento di determinati costi, anche in presenza di ricavi congrui.

Secondo elemento di differenziazione è il ricorso ad una complessa procedura statistica con la quale si effettua il calcolo del livello di congruità dei ricavi. Delegata a gestire tali studi statistici è la Sose (Società per gli studi di settore), la quale è controllata dal ministero dell'economia ed è autonoma rispetto all'Agenzia delle Entrate. Gli studi elaborati dalla Sose hanno incontrato il favore delle associazioni di categoria, tanto che hanno trovato applicazione per un decennio, godendo di un consenso diffuso nell'opinione pubblica. Tale gradimento nasce dal fatto che gli studi di settore perseguono la finalità di individuare il contribuente che evade i ricavi maggiormente, rispetto ad altri contribuenti con caratteristiche simili. I contribuenti, infatti, per non essere oggetto di indagine da parte degli studi di settore, sono indotti ad allineare la propria condotta con quella dei propri simili più virtuosi, essendosi ridotti gli spazi in cui può muoversi l'evasione.

Terza differenza, infine, che determina un maggior gradimento degli studi di settore rispetto alla *minimum tax*, consiste nel fatto che i primi vengono sì elaborati dalla Sose, ma sono valutati anche dal cosiddetto Comitato degli esperti, ossia rappresentanti delle associazioni di categoria, il cui parere positivo è ritenuto convalidante³¹.

3.1.4. Redditometro.

I metodi ai quali l'Amministrazione finanziaria ricorre per accertare il reddito di un contribuente possono essere di tipo analitico o di tipo sintetico. Attraverso il metodo analitico, l'Agenzia delle Entrate oppone al contribuente di aver rilevato un certo importo di una particolare tipologia di reddito, sia esso prodotto dal lavoro,

³¹ Cfr. Santoro (2010).

dall'impresa o da altra fonte. Ed è questo il caso degli studi di settore. Con il metodo sintetico, invece, l'Amministrazione definisce direttamente il reddito complessivo del contribuente, basandosi sulla discrepanza tra il reddito dichiarato e il suo tenore di vita.

Il redditometro, introdotto in Italia nel 1983 e modificato nel 1992, rappresenta lo strumento principale per l'accertamento sintetico nel nostro Paese. Esso offre all'Amministrazione finanziaria un metodo per calcolare, in base al consumo di "beni di lusso", un reddito accertabile. Tali beni di lusso sono suddivisi in nove macro-categorie, che comprendono "gli aerei, le navi, le vetture, le roulotte e simili, i motocicli, le seconde case, i collaboratori familiari, i cavalli e le assicurazioni", Santoro (2010, p. 106).

Anche il redditometro non ha dato i risultati sperati, sia perché, in verità, esso ha riguardato solo 5000 accertamenti annui, sia perché si è rivelato scarsamente affidabile, incompleto e rigido. È facile, infatti, aggirare il redditometro, intestando beni di lusso a persone fittizie, e impedendo di fatto una valutazione sulla compatibilità del reddito dichiarato con il tenore di vita praticato. Esso, inoltre, risulta incompleto, in quanto la lista delle nove macro-categorie fa riferimento a beni di lusso non più rappresentativi di un determinato tenore di vita, escludendo taluni beni, come le opere d'arte, che oltre a non essere facilmente tracciabili sono espressione di una elevata ricchezza. La rigidità, infine, è l'ultimo dei limiti del redditometro: esso, infatti, tenta di dedurre il reddito del contribuente dal consumo o dal possesso di taluni beni, applicando determinati moltiplicatori che permettono il passaggio dalle spese del contribuente al suo reddito, ma tuttavia presupponendo una omogeneità di comportamento non riscontrabile nella realtà. Nonostante ciò, il redditometro è uno strumento che ha raccolto pareri favorevoli dalle commissioni tributarie, le quali lo hanno ritenuto uno strumento di gran lunga migliore degli studi di settore. Tuttavia, è opportuno sottolineare che gli studi di settore si basano su indagini statistiche molto più complesse e accurate idonee a produrre previsioni maggiormente attendibili rispetto a quelle prodotte dal redditometro³².

³² Cfr. Santoro (2010).

3.2. Indirizzo strategico generale.

L'attività di prevenzione e di contrasto all'evasione e all'elusione fiscale è sicuramente una delle principali priorità politiche spettanti all'Amministrazione finanziaria nell'attuazione dei propri compiti istituzionali. L'obiettivo da perseguire consiste nel miglioramento della propensione all'adempimento spontaneo da parte dei contribuenti, attuando una strategia di controllo basata su un'accurata selezione dei casi di frodi ed evasione più rilevanti.

Per raggiungere tale obiettivo, l'Amministrazione finanziaria si impegna progressivamente ad adottare "sempre più affinate metodologie di intervento differenziate per ciascuna macro-tipologia di contribuenti (grandi contribuenti e medie imprese, piccole imprese e lavoro autonomo, persone fisiche, enti non commerciali), coerenti con distinti e sempre più mirati sistemi di analisi e valutazione del rischio di evasione", Ministero dell'Economia e delle Finanze (2014, p. 56).

Potenziare l'attività di contrasto all'evasione significa, dunque, aumentare il livello di adempimento spontaneo (*tax compliance*), implementando tutte le forme di comunicazione con i contribuenti al fine di migliorare il rapporto di questi ultimi con il Fisco. In tale processo, va sottolineato, è significativa la percezione, da parte dei contribuenti, di quanto l'azione dell'Amministrazione sia corretta e proporzionale.

In conclusione, la strategia complessiva perseguita dall'Amministrazione finanziaria, ai fini del miglioramento della *tax compliance*, non può che partire dall'erogazione dei servizi, ricorrere all'attività di contrasto e far sì che la pretesa tributaria sia sempre ed effettivamente riscossa³³.

³³ Cfr. Ministero dell'Economia e delle Finanze (2014).

3.3. Organi che si occupano del contrasto all'evasione.

Gli organi principali preposti al contrasto all'evasione sono:

- l'Agenzia delle Entrate;
- l'Agenzia delle Dogane;
- l'Agenzia del Territorio;
- l'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato;
- la Guardia di Finanza.

Segue una breve rassegna delle principali funzioni dei suddetti organi.

3.3.1. Agenzia delle Entrate.

“L'Agenzia delle Entrate svolge tutte le funzioni e i compiti attribuiti dalla Legge in materia di imposte, diritti ed altre entrate, anche di natura extra-tributaria, con l'obiettivo di perseguire il massimo livello di adempimento degli obblighi fiscali”, Ministero dell'Economia e delle Finanze (2014, p. 86).

Per raggiungere tale finalità, l'Agenzia ha il compito di assicurare e migliorare le relazioni con i contribuenti, di mettere in atto i controlli utili a contrastare gli inadempimenti e l'evasione fiscale, nel rispetto dei principi di legalità, imparzialità e trasparenza, nonché secondo criteri di efficienza. Fondamentale per lo svolgimento di alcune funzioni è il fatto che l'Agenzia si avvalga del contributo di soggetti esterni, quali la Società Generale d'Informatica, appartenente al Ministero dell'Economia e delle Finanze, per le attività di natura informatica, e la società Equitalia, di cui l'INPS e la stessa Agenzia delle Entrate detengono partecipazioni, che insieme alle banche e a Poste italiane S.p.A. svolge l'attività di riscossione.

L'Agenzia delle Entrate si articola in strutture di vertice e in uffici distribuiti sull'intero territorio nazionale, con funzioni operative. Tale articolazione si è realizzata attraverso due tappe fondamentali.

La prima, conclusasi nel 2002, ha permesso il passaggio dalle strutture operative differenziate per tipologia d'imposta ad uffici ai quali sono stati assegnati competenze unificate, per ovviare alla difficoltà di inquadrare in modo unitario la posizione del contribuente, come si verificava precedentemente. Altro limite

superato dagli uffici unici, rispetto alla precedente impostazione, è stato quello di offrire ai contribuenti una più efficace attività di assistenza e informazione.

La seconda tappa, portata a termine negli anni 2009-2010, ha previsto la sostituzione degli uffici unici con strutture di livello provinciale. Queste hanno consentito di potenziare l'attività di controllo, poiché ad esse sono state affidate "analisi del livello e della distribuzione del rischio di evasione e/o di elusione riguardante tutti i contribuenti con domicilio fiscale nell'ambito territoriale provinciale", Ministero dell'Economia e delle Finanze (2014, p. 87). Tali analisi hanno riguardato varie macro-tipologie di contribuenti, quali medie imprese, piccole imprese e lavoro autonomo, persone fisiche e enti non commerciali.

Attualmente l'Agenzia delle Entrate persegue due finalità principali, quali la promozione della *compliance* e il contrasto all'evasione e all'elusione fiscale, da attuare anche attraverso il ricorso a interventi innovativi, quali la *cooperative compliance*, il *patent box*, l'istanza d'interpello per nuovi investimenti che possono determinare comportamenti fiscalmente rilevanti e, infine, le procedure che in via amichevole sono finalizzate a rappresentare occasioni di maggiore competitività per le imprese domestiche e occasioni di attrattività per le imprese estere che intendono investire nel nostro Paese. La sfida della *compliance* perseguita dall'Agenzia delle Entrate coinvolge tutte le sue strutture, da quelle centrali a quelle periferiche, e si affida ad una ricca attività che comprende al suo interno progetti di investimento in tecnologie all'avanguardia, la redazione di documenti operativi, la ricerca di soluzioni a nuovi problemi giuridici e operativi, l'assistenza ai contribuenti mediante persone fisiche o *call center* e, infine, la ricerca accurata di errori o omissioni³⁴.

³⁴ Cfr. Ministero dell'Economia e delle Finanze (2017).

3.3.2. Agenzia delle Dogane.

L'Agenzia delle Dogane, secondo compiti istituzionali previsti dalla legge, esercita funzioni di controllo, accertamento e verifica, con riguardo alla circolazione delle merci e alla fiscalità interna relativa al commercio internazionale. Esercita, inoltre, anche attività di verifica e controllo per quel che riguarda produzione, scambi e consumo di prodotti e risorse sottoposti ad accisa.

L'Agenzia delle Dogane è altresì tenuta ad esercitare attività di contrasto a tutti gli illeciti di natura extra-tributaria, che si riferiscono a traffici illegali di rifiuti, droga, armi, beni del patrimonio culturale, prodotti contraffatti o che non si attengono alle normative sanitarie o di sicurezza e, infine, al commercio internazionale di esemplari di specie animali e vegetali in via di estinzione.

Data la complessità delle norme comunitarie nazionali che impongono all'Agenzia delle Dogane di effettuare controlli sui traffici commerciali in tempo reale, l'Agenzia stessa si è dotata di strumenti gestionali estremamente avanzati che le consentono, attraverso tecniche di analisi dei rischi alquanto evolute, di operare su base selettiva, evitando ritardi che potrebbero mettere in discussione il livello di competitività delle imprese nazionali.

La suddetta Agenzia si suddivide in direzioni centrali, regionali e provinciali, alle quali sono attribuiti compiti di indirizzo, coordinamento e controllo; essa si serve anche di strutture territoriali con funzioni operative³⁵.

3.3.3. Agenzia del Territorio.

All'Agenzia del Territorio è attribuito il compito di gestire il catasto edilizio urbano e dei terreni, oltre ai registri di pubblicità immobiliare e all'osservatorio del mercato immobiliare.

Essa si avvale del sistema informativo catastale, suddiviso in quattro settori, informatizzati e correlati fra di loro:

- il settore censuario del catasto terreni;

³⁵ Cfr. Ministero dell'Economia e delle Finanze (2014).

- il settore censuario del catasto edilizio urbano;
- il settore planimetrico;
- il settore cartografico.

Nel sistema informativo di pubblicità immobiliare sono iscritti gli atti e le note relativi al trasferimento delle proprietà e dei diritti reali sugli immobili, nonché l'iscrizione e la cancellazione delle ipoteche.

L'Agenzia del Territorio, inoltre, svolge una funzione di supporto estimativo per le amministrazioni pubbliche. Essa, infatti, stabilisce i redditi netti delle proprietà immobiliari, cioè le "rendite", che costituisce la base imponibile su cui calcolare il tributo dovuto.

Dal 1° dicembre 2012, l'Agenzia del Territorio è stata incorporata nell'Agenzia delle Entrate³⁶.

3.3.4. Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato.

L'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato, istituita nel 1927, svolge la funzione di regolazione e controllo dei giochi pubblici e assicura alcune delle proprie competenze sui prodotti derivanti dalla lavorazione del tabacco. Dopo la privatizzazione della produzione e importazione dei tabacchi, avvenuta alla fine degli anni '90, l'Amministrazione ha continuato ad esercitare la vigilanza sulla rete distributiva, la vendita degli stessi prodotti e il controllo delle relative accise.

Nell'ambito dei giochi pubblici, a partire dal 2001, alla Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato è stata affidata la gestione di tutte le tipologie di gioco, stabilendo anche le finalità cui deve tendere tale Amministrazione. Nell'ottica di una razionale ed efficace evoluzione del settore, ai fini della tutela dei minori e alla problematica del gioco patologico, l'AAMS è tenuta a verificare l'adeguatezza del comportamento degli operatori. Inoltre, al fine di contrastare ogni fenomeno illegale, l'AAMS assicura il proprio supporto tecnico alle forze di polizia ed opera per garantire le entrate erariali di competenza e l'implementazione del gettito. Dal 1° dicembre 2012, l'AAMS è stata incorporata nell'Agenzia delle Dogane³⁷.

³⁶ Cfr. Ministero dell'Economia e delle Finanze (2014).

³⁷ Cfr. Ministero dell'Economia e delle Finanze (2014).

3.3.5. Guardia di Finanza.

Anche la Guardia di Finanza, in seguito al DL n. 68 del 2001, è stata sottoposta a notevoli modifiche nei compiti e nelle strutture, passando dalla tutela del prelievo fiscale ad attività di prevenzione e contrasto di ogni eventuale lesione alle libertà economiche tutelate dalla Costituzione. La Guardia di Finanza svolge, dunque, le funzioni di:

- polizia finanziaria, che consiste nella tutela del bilancio degli Enti locali, dello Stato e dell'Unione Europea, sia riguardo alle entrate al fine di contrastare l'evasione fiscale, sia riguardo a una gestione oculata delle risorse pubbliche finalizzata a mitigare gli sprechi;
- polizia economica, che si esplicano in attività di garanzia della trasparenza e della libera concorrenza dei mercati, sia dei capitali che dei beni e servizi;
- polizia di sicurezza, finalizzata ad individuare e debellare infiltrazioni criminali nel settore dell'economia.

In virtù di tali modifiche, anche la struttura del Corpo ha subito dei cambiamenti, che hanno determinato la cessazione del dispositivo operativo di frontiera a favore di osservatori permanenti e luoghi di coordinamento centralizzati; si è fatto, inoltre, ricorso a personale impiegato presso le Ambasciate italiane all'estero, per promuovere le collaborazioni tra gli Stati; sono state, infine, ristrutturate le unità territoriali per consentire una maggiore efficacia nell'attività investigativa e nel presidio del territorio³⁸.

3.4. Risultati della lotta all'evasione fiscale.

Analizzando i risultati dell'attività di contrasto all'evasione fiscale che l'Amministrazione finanziaria ha conseguito nel 2013, si può constatare quanto essi si siano consolidati negli ultimi anni. L'attenta analisi del rischio per la selezione dei contribuenti da sottoporre a controllo, insieme con il coordinamento fra tutte le Agenzie deputate alla fiscalità, la lotta alle frodi, nonché la semplificazione hanno

³⁸ Cfr. Ministero dell'Economia e delle Finanze (2014).

rappresentato gli strumenti operativi più efficaci per perseguire gli obiettivi prefissati. Inoltre, il ricorso a strumenti di controllo più efficaci ha contribuito ad accrescere l'effetto di deterrenza dall'evasione e a migliorare la *compliance*³⁹.

Nel 2013 l'azione di recupero dell'evasione da parte dell'Agenzia delle Entrate ha conseguito riscossioni pari a 13,1 miliardi di euro, realizzando un risultato migliore di quello del 2012 e confermando una tendenza alla riduzione dell'evasione fiscale. Tenendo presente che la tabella che segue si riferisce sia alle riscossioni di tributi erariali che a quelle di tributi non erariali, si evidenzia come le entrate da ruoli siano risultate pari a 3,9 miliardi di euro, più basse di circa il 7% nei confronti dello stesso dato del 2012; invece, i versamenti diretti hanno registrato un aumento assoluto di 1 miliardo circa e un aumento relativo di circa l'11% (Tab. 16).

Tab. 16. INCASSI DA ATTIVITÀ DI ACCERTAMENTO E CONTROLLO SUDDIVISI PER RUOLI E VERSAMENTI DIRETTI (TRIBUTI ERARIALI E NON). Anni 2012-2013, valori in miliardi di euro.

	2012	2013	Var %
Riscossioni complessive	12,5	13,1	4,8%
<i>di cui</i>			
<i>Ruoli</i>	4,2	3,9	-7,1%
<i>Versamenti diretti</i>	8,3	9,2	10,8%

Fonte: elaborazioni Ministero dell'Economia e delle Finanze su dati Agenzia delle Entrate (2014).

Per quanto riguarda le tipologie di controllo, si rileva che all'attività di accertamento e di controllo formale sono imputabili 7,6 miliardi di euro, pari a circa il 58% del totale, con un incremento del 5,6% rispetto all'anno precedente; all'attività di liquidazione delle imposte sono riferibili, invece, i restanti 5,5 miliardi di euro, il cui valore è di poco cresciuto rispetto al 2012 (Tab. 17).

³⁹ Cfr. Ministero dell'Economia e delle Finanze (2014).

Tab. 17. INCASSI DA ATTIVITÀ DI ACCERTAMENTO E CONTROLLO SUDDIVISI IN BASE ALLA TIPOLOGIA DI CONTROLLO. Anni 2012-2013, valori in miliardi di euro.

	2012	2013	Var %
Riscossioni complessive	12,5	13,1	4,8%
<i>di cui</i>			
<i>Attività di liquidazione</i>	5,3	5,5	3,8%
<i>Attività di accertamento e controllo formale ex art. 36 ter</i>	7,2	7,6	5,6%

Fonte: elaborazioni Ministero dell'Economia e delle Finanze su dati Agenzia delle Entrate (2014).

Considerando esclusivamente le entrate da attività di accertamento e controllo formale, si nota che dei 7,6 miliardi di euro complessivi ben 5,9 sono stati prelevati attraverso versamenti diretti, mentre i rimanenti 1,7 miliardi di euro sono da imputare ad incassi da ruoli (Tab. 18).

TAB. 18. INCASSI DA ATTIVITÀ DI ACCERTAMENTO E CONTROLLO SUDDIVISI PER RUOLI E VERSAMENTI DIRETTI. Anni 2012-2013, valori in miliardi di euro.

	2012	2013	Var %
Riscossioni complessive	7,2	7,6	5,6%
<i>di cui</i>			
<i>Ruoli</i>	1,8	1,7	-5,6%
<i>Versamenti diretti</i>	5,4	5,9	9,3%

Fonte: elaborazioni Ministero dell'Economia e delle Finanze su dati Agenzia delle Entrate (2014).

Esaminando i risultati conseguiti dall'attività di liquidazione, ossia l'attività di controllo automatizzato delle dichiarazioni, si evidenzia una riduzione delle riscossioni da ruoli. Infatti, con riferimento a questa tipologia di entrate, risulta che i versamenti diretti ammontano a 3,3 miliardi di euro nel 2013, con un incremento del 13,8% rispetto al precedente anno, mentre le entrate da ruoli ammontano a 2,2 miliardi di euro, con un decremento rispetto al 2012 dell'8,3% (Tab. 19).

Tab. 19. INCASSI DA ATTIVITÀ DI LIQUIDAZIONE DELL'IMPOSTA SUDDIVISI PER RUOLI E VERSAMENTI DIRETTI. Anni 2012-2013, valori in miliardi di euro.

	2012	2013	Var %
Riscossioni complessive	5,3	5,5	3,8%
<i>di cui</i>			
<i>Ruoli</i>	2,4	2,2	-8,3%
<i>Versamenti diretti</i>	2,9	3,3	13,8%

Fonte: elaborazioni Ministero dell'Economia e delle Finanze su dati Agenzia delle Entrate (2014).

Confrontando, poi, le riscossioni complessive dell'Agenzia delle Entrate del 2008 con quelle del 2013, si evince che esse sono aumentate di circa il 90%, passando dai 6,9 miliardi di euro del 2008 ai 13,1 miliardi di euro del 2013. Considerando ancora il periodo 2008-2013, si può constatare come gli incassi relativi ai versamenti diretti siano aumentati in misura notevole, attestando un buon livello di solidità del sistema tributario (Tab. 20).

Tab. 20. INCASSI DA ATTIVITÀ DI ACCERTAMENTO E CONTROLLO (ERARIALI E NON). Anni 2006-2013, valori in miliardi di euro.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Riscossioni complessive	4,3	6,4	6,9	9,1	11,0	12,7	12,5	13,1
<i>di cui</i>								
<i>Ruoli</i>	1,7	3,2	3,3	3,5	4,4	4,5	4,2	3,9
<i>Versamenti diretti</i>	2,6	3,2	3,6	5,6	6,6	8,2	8,3	9,2

Fonte: elaborazioni Ministero dell'Economia e delle Finanze su dati Agenzia delle Entrate (2014).

Per quanto riguarda le entrate erariali risultanti dal contrasto all'evasione, senza tener conto dunque dell'IRAP e delle altre entrate locali, esse sono state pari a 10,7 miliardi di euro nel 2013, con una variazione positiva del 4,9% nei confronti di quelle dell'anno precedente. Molto simile anche l'andamento delle sole entrate tributarie ottenute con l'attività di accertamento e controllo, le quali, ad esclusione di interessi e sanzioni, risultano pari a 8,4 miliardi di euro nel 2013, incrementandosi del 6,33% rispetto all'anno precedente (Tab. 21).

Tab. 21. ENTRATE ERARIALI DA ATTIVITÀ DI ACCERTAMENTO E CONTROLLO (BILANCIO DELLO STATO). Anni 2012-2013, valori in miliardi di euro.

	2012	2013*	Var %
Ruoli (A)	4,1	4,4	7,3%
Accertamento con adesione ed acquiescenza (B)	3,7	3,8	2,7%
Conciliazione giudiziale (C)	0,1	0,2	100,0%
Entrate tributarie (A+B+C)	7,9	8,4	6,3%
Interessi e sanzioni	2,3	2,3	0,0%
Totale incassi	10,2	10,7	4,9%

Fonte: elaborazioni Ministero dell'Economia e delle Finanze su dati Bilancio dello Stato (2014).

Nella seguente tabella, inoltre, si riporta il significativo aumento che le entrate erariali, risultanti dall'attività di contrasto all'evasione, hanno registrato nel periodo 2007-2013, passando da 5,3 miliardi di euro nel 2007 a più di 10 miliardi di euro nel biennio 2012-2013. Anche le entrate tributarie hanno registrato, nel medesimo periodo, un notevole incremento nel Bilancio dello Stato, salendo nel 2013 di 4,6 miliardi di euro rispetto al 2007 (Tab. 22).

Tab. 22. ENTRATE ERARIALI DA ATTIVITÀ DI ACCERTAMENTO E CONTROLLO. Anni 2007-2013, valori in miliardi di euro.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Riscossione complessiva	5,3	6	7	8,1	10,1	10,2	10,7
<i>di cui</i>							
IRPEF	1,7	1,8	2,1	2,5	2,9	2,9	3,1
IRES	0,5	0,8	1,3	1,4	2,1	2,4	2,3
IVA	1,4	1,4	1,5	1,8	2,4	2,4	2,5
Altri tributi	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	0,3
Conciliazione giudiziale	0,1	0,1	0,2	0,2	0,3	0,1	0,2
Totale entrate tributarie	3,8	4,2	5,2	6	7,9	7,9	8,4
Entrate extra tributarie	1,5	1,8	1,8	2,1	2,2	2,3	2,3

Fonte: elaborazioni Ministero dell'Economia e delle Finanze su dati Bilancio dello Stato (2014).

Gli ultimi dati disponibili sull'attività di contrasto all'evasione fiscale confermano il costante miglioramento dei risultati realizzati dall'Amministrazione finanziaria.

Nel 2017, le riscossioni complessive registrate dall'Agenzia delle Entrate hanno consentito di rimpinguare le casse dello Stato di 20,1 miliardi di euro, con un

incremento del 5,8% rispetto all'anno precedente e del 53% rispetto al 2013. In particolare, è possibile osservare nella tabella successiva che:

- per lo stesso anno crescono del 14,6%, rispetto al 2016, i versamenti diretti dei contribuenti, il cui valore è pari a 11 miliardi di euro;
- l'attività di promozione della *compliance* ha consentito la riscossione di 1,3 miliardi di euro, con un aumento del 160% nei confronti del precedente anno;
- provengono da ruoli 7,4 miliardi di euro, il cui valore è cresciuto del 54,6% rispetto al 2016;
- da ultimo, rientrano nel computo dei 20,1 miliardi di euro recuperati nel 2017 anche 400 milioni derivanti dagli accertamenti sulle richieste di adesione alla prima *voluntary disclosure*.

A tale azione di recupero si affianca, inoltre, quella dell'Agenzia delle Entrate – Riscossione, la cui attività di esazione per conto di altri enti ha riportato nel 2017, al netto delle somme rimosse a favore dell'Agenzia delle Entrate, 5,7 miliardi di euro nelle casse dello Stato. In tutto, dunque, l'attività di contrasto all'evasione ha permesso il recupero di 25,8 miliardi di euro (Tab. 23).

TAB. 23. I RISULTATI DEL RECUPERO COMPLESSIVO DELL'EVASIONE. Anni 2013-2017, valori in miliardi di euro.

	2013	2014	2015	2016	2017	2017 / 2016
Recupero evasione tributi amministrati dall' Agenzia delle entrate di cui:	13,1	14,2	14,9	19,0	20,1	+ 5,8%
- da versamenti diretti *	9,2	10,1	10,2	9,6	11,0	+14,6%
- da attività di promozione della <i>compliance</i>			0,3	0,5	1,3	+160,0%
- da ruolo **	3,9	4,1	4,4	4,8	7,4	+54,2%
- da <i>voluntary disclosure 1</i>				4,1	0,4	
Riscossione da ruolo Agenzia entrate – Riscossione per altri enti creditorj ***	3,3	3,4	4,0	4,1	5,7	+39,0%
Totale	16,4	17,6	18,9	23,1	25,8	+11,7%

* Comprende le somme versate con F24 a seguito di atti emessi dall'Agenzia delle Entrate.

** Comprende ruoli riscossi sia dall' Agenzia delle Entrate – Riscossione che da Riscossione Sicilia S.p.A.

*** Per le riscossioni complessive dell'Agenzia delle Entrate – Riscossione si veda Tab. 24.

Fonte: Agenzia delle Entrate (2018).

In particolare, l'attività complessiva dell'Agenzia delle Entrate – Riscossione ha consentito, nel 2017, il recupero di 12,7 miliardi di euro, con un incremento del 44%

rispetto all'anno precedente. Di questa somma, 7 miliardi sono stati riscossi per conto dell'Agenzia delle Entrate, 3,7 miliardi per conto di INPS e INAIL, 0,8 miliardi per i comuni, 0,8 miliardi per altri enti diversi (Regioni, Casse di previdenza, Camere di Commercio) e, infine, 0,4 miliardi per conto di altri enti statali (Ministeri, Prefetture, altre Agenzie) (Tab. 24).

TAB. 24. I RISULTATI DI RECUPERO DELL'EVASIONE DA PARTE DELL'AGENZIA DELLE ENTRATE – RISCOSSIONE. Anni 2013-2017, valori in miliardi di euro.

	2013	2014	2015	2016	2017	2017 / 2016
TOTALE RISCOSSIONE DA RUOLO di cui:	7,1	7,4	8,2	8,8	12,7	+ 44,3 %
- Agenzia Entrate	3,8	4,0	4,2	4,7	7,0	+ 48,9 %
Altri enti di cui:	3,3	3,4	4,0	4,2	5,7	+ 35,7 %
- Altri enti statali (Ministeri, Prefetture, altre Agenzie)	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0
- INPS	1,7	2,0	2,4	2,5	3,6	+ 44 %
- INAIL	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0
Comuni	0,8	0,6	0,6	0,5	0,8	+ 60 %
Altri enti diversi (Regioni, Casse di Previdenza, Camere di Commercio)	0,4	0,4	0,5	0,6	0,8	+ 33,3 %

Fonte: Agenzia delle Entrate (2018).

Sebbene l'Italia stia percorrendo la giusta direzione nella lotta all'evasione fiscale, sono ancora molti gli interventi da attuare per poter affermare di aver mitigato tale fenomeno. L'Italia, infatti, si posiziona molto spesso alle spalle dei partner europei più sviluppati nel confronto su taluni indici di significativa importanza. Uno tra questi è sicuramente il *VAT Gap* (*Value Added Tax*), un indicatore che misura il divario tra l'IVA che dovrebbe essere incassata, in base a precisi parametri economici, e quella realmente incassata a seguito di frodi, evasioni e fallimenti. Secondo le stime dell'OCSE, nel 2013 il *VAT Gap* dell'Italia risulta pari al 32% del PIL, valore decisamente in eccesso rispetto al *VAT Gap* medio dei Paesi dell'Unione, pari al 15,2%⁴⁰.

⁴⁰ Cfr. Organisation for Economic Co-operation and Development (2016).

Proseguendo la nostra analisi e prendendo in considerazione l'anno 2015, il *VAT Gap* in termini nominali dei 28 Paesi Membri dell'Unione Europea ammonta a circa 151,5 miliardi di euro. Il *VTTL* (*VAT total theoretical liability*), corrispondente all'IVA che dovrebbe essere incassata, risulta pari a 1187,8 miliardi di euro mentre l'IVA realmente incassata conta per 1035,3 miliardi di euro (Tab. 25).

TAB. 25. VAT GAP ESTIMATES. Anni 2014-2015, valori in milioni di euro.

MS	2014				2015				VAT Gap Change (pp)
	Revenues	VTTL	VAT Gap	VAT Gap (%)	Revenues	VTTL	VAT Gap	VAT Gap (%)	
BE	27518	30496	2978	9.77	27547	30869	3323	10.76	0.99
BG	3810	4986	1176	23.59	4059	5111	1052	20.58	-3.01
CZ	11602	13916	2313	16.62	12382	14826	2444	16.48	-0.14
DK	24950	27868	2919	10.47	25470	28562	3092	10.83	0.36
DE	203081	227979	24898	10.92	211616	233982	22366	9.56	-1.36
EE	1711	1874	163	8.70	1873	1969	96	4.88	-3.82
IE	11521	12628	1106	8.76	11955	13275	1319	9.94	1.18
EL	12676	16966	4290	25.29	12885	17964	5079	28.27	2.98
ES	63643	69400	5757	8.30	68589	71092	2503	3.52	-4.78
FR	148454	170435	21981	12.90	151622	171735	20113	11.71	-1.19
HR	5368	5611	243	4.33	5689	5921	232	3.92	-0.41
IT	97071	135376	38305	28.30	101034	136127	35093	25.78	-2.52
CY					1517	1639	122	7.44	7.44
LV	1787	2207	420	19.03	1876	2287	411	17.97	-1.06
LT	2764	3816	1052	27.57	2888	3925	1037	26.42	-1.15
LU	3732	3823	90	2.35	3432	3634	202	5.56	3.21
HU	9754	11757	2003	17.04	10669	12369	1700	13.74	-3.30
MT	642	1063	421	39.60	684	883	199	22.54	-17.06
NL	42708	47050	4342	9.23	44879	48751	3872	7.94	-1.29
AT	25386	28084	2699	9.61	26232	28589	2357	8.24	-1.37
PL	29317	39032	9715	24.89	30075	39840	9765	24.51	-0.38
PT	14682	16914	2232	13.20	15368	17357	1989	11.46	-1.74
RO	11496	20116	8620	42.85	12939	20599	7659	37.18	-5.67
SI	3155	3411	256	7.51	3219	3406	188	5.52	-1.99
SK	5021	7227	2206	30.52	5420	7677	2256	29.39	-1.13
FI	18948	20159	1211	6.01	18974	20392	1418	6.95	0.94
SE	38846	38956	110	0.28	40501	39933	-568	-1.42	-1.70
UK	157478	176193	18715	10.62	181945	204156	22210	10.88	0.26
Total EU-27 ¹⁰	977121	1137342	160220	14.09	1033822	1185230	151408	12.77	-1.31
Total EU-28					1035339	1186869	151530	12.77	
Median				10.92				10.85	

Fonte: Center for Social and Economic Research (2017).

In termini reali, il *VAT Gap* diminuisce nel 2015 di 1,3 punti percentuali, passando dal 14,1% del 2014 al 12,8%, raggiungendo il valore più basso dal 2011. Anche in termini assoluti, il *VAT Gap* nominale risulta essere il più basso dal 2011, essendo calato di 8,7 miliardi di euro.

Tra i 27 Paesi Membri dell'UE, escludendo dunque Cipro, la percentuale di *VAT Gap*, dal 2014 al 2015, diminuisce in 20 Paesi ed aumenta solo in 7, quali Belgio, Danimarca, Irlanda, Grecia, Lussemburgo, Finlandia e Regno Unito.

Possiamo osservare i minori *Gap* in Svizzera (-1,42%), Spagna (3,52%) e Croazia (3,92%). I *Gap* maggiori si registrano, invece, in Romania (37,18%), Slovacchia (29,39%) e Grecia (28,27%). Complessivamente, la metà dei 27 Stati Membri presenta un *Gap* inferiore ai 10,8 punti percentuali.

Il più grande declino del *VAT Gap* lo osserviamo a Malta, con un calo del 17 per cento nel *VTTL* in seguito all'effetto che l'introduzione del regime *MOSS* (Mini Sportello Unico nella sua traduzione italiana) ha avuto sul settore del gioco d'azzardo online. Per quanto riguarda l'Italia, infine, nel 2015 il *VAT Gap* risulta pari al 25,78%, diminuendo di due punti percentuali rispetto al 2014 (Tab. 25)⁴¹.

⁴¹ Cfr. Center for Social and Economic Research (2017).

CONCLUSIONI

Dai dati e dalle nozioni riportate nella presente tesi, si evince l'importanza del tema dell'economia non osservata in Italia, la cui incidenza sul PIL nel 2014 si attesta al 13%. Sebbene tale dato sia in decrescendo rispetto ai primi anni Duemila, e nonostante l'introduzione del nuovo sistema dei Conti Nazionali e Regionali (SEC 2010) abbia permesso di includere nella contabilizzazione del PIL talune attività illegali, con conseguente aumento del denominatore e riduzione del risultato del suddetto rapporto, in Italia il peso dell'economia non osservata rimane significativo. Sono molti i fattori che contribuiscono ad alimentare l'economia non osservata e tra questi rientra anche l'evasione fiscale, fenomeno molto diffuso in Italia, le cui conseguenze si riverberano inevitabilmente sul sistema economico e sul benessere sociale. L'evasione, infatti, sottrae e riduce le risorse finanziarie destinate allo Stato, comportando un incremento dell'indebitamento pubblico. Essa, inoltre, può distorcere il funzionamento dei mercati, minando l'efficienza dei meccanismi concorrenziali, ed avere un effetto distorsivo anche sulla veridicità delle informazioni.

Non essendo disponibili stime ufficiali sull'evasione fiscale, l'obiettivo di tale tesi consiste nella comprensione dei suoi incentivi e disincentivi, al fine di evidenziare i fattori su cui è possibile intervenire per scoraggiarne il ricorso.

Dalle informazioni raccolte si desume che un incentivo all'evasione può essere individuato nell'elevata entità delle pretese della pubblica Amministrazione, entità che, a sua volta, è direttamente proporzionale alla pressione fiscale e alla progressività del sistema tributario. Operate le opportune approssimazioni per misurare e confrontare tali fattori tra le principali economie industrializzate, dallo studio effettuato emerge che, per quanto riguarda la pressione fiscale (approssimata con il *total tax wedge* esteso), l'Italia risulta essere tra i primi Paesi per entità delle pretese; bensì, per quanto riguarda la progressività del sistema tributario (calcolata riferendosi alle sole imposte sul reddito da lavoro), l'indice che misura tale grandezza non risulta essere tra i più elevati, sebbene esso si attesti su un valore superiore a quello di Francia, Germania e Regno Unito.

Tra i disincentivi all'evasione fiscale, invece, se ne annoverano tre: l'elevato valore atteso della pena, la favorevole percezione dell'output pubblico e, infine, il basso costo dell'adempimento spontaneo. Calcolati gli indici che rappresentano tali ultime determinanti, dallo studio risulta che, sia in merito al valore atteso della pena che alla percezione dell'output pubblico, l'Italia si classifica tra i Paesi meno virtuosi; molto simile, se non per un irrisorio miglioramento, la situazione del nostro Paese anche nel confronto sui costi dell'adempimento spontaneo, la cui notevole misura deriva dalla presenza di un'eccessiva burocrazia.

Analizzati i risultati di tale studio, è intuitivo comprendere i motivi per i quali il nostro territorio patisca la presenza di una diffusa propensione a ricorrere all'evasione fiscale.

L'Amministrazione finanziaria, d'altra parte, prosegue nella sua attività di contrasto all'evasione, riportando risultati che migliorano progressivamente nel tempo. L'Agenzia delle Entrate, infatti, ha incrementato nel tempo le somme recuperate dall'evasione, passando dai 6,9 miliardi di euro recuperati nel 2008, ai 13,1 miliardi del 2013, fino ad arrivare al recupero di 20,1 miliardi di euro nel 2017. Ciò nondimeno, difficilmente l'attività di contrasto potrà bastare a porre fine al fenomeno evasivo se non sarà affiancata dalle riforme necessarie a ridurre gli incentivi ad evadere e ad aumentarne i disincentivi.

BIBLIOGRAFIA

- Agenzia delle Entrate (2018), *Servizi offerti e risultati raggiunti 2017*, Febbraio, Roma.
<https://www.agenziaentrate.gov.it/wps/file/Nsilib/Nsi/Archivio/Normativa+prassi+archivio+documentazione/Archivio+Recupero+evasione+-+Risultati/Servizi+offerti+e+raggiunti+2017/Servizi+offerti+e+risultati+raggiunti+2017.pdf>
- Center for Social and Economic Research (2017), *Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States*, Settembre, Varsavia.
https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/study_and_reports_on_the_vat_gap_2017.pdf
- Confederazione Generale Italiana delle Imprese, delle Attività Professionali e del Lavoro Autonomo (2012), *Una nota sulle determinanti dell'economia sommersa*, Maggio, Roma.
http://www.ilsole24ore.com/pdf2010/SoleOnLine5/_Oggetti_Correlati/Documenti/Notizie/2012/07/Rapporto-integrale.pdf?uuid=b9dc4042-d17d-11e1-9cb0-dbea680f9c5e
- Confederazione Generale Italiana delle Imprese, delle Attività Professionali e del Lavoro Autonomo (2013), *Fiscalità ed economia sommersa*, Luglio, Roma.
<https://www.confcommercio.it/documents/10180/4375461/Rapporto+economia+sommersa/a90b2b14-cbfd-4437-836d-346f8e285320>
- Confederazione Generale Italiana delle Imprese, delle Attività Professionali e del Lavoro Autonomo (2014), *Fiscalità e crescita economica*, Luglio, Roma.
<http://www.confcommercio.it/documents/10180/5016496/Rapporto+Fiscalità%20e+crescita+economica/54dcb016-ddf4-49e1-9eca-15d5a44c60c8>
- Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (2001), *Rapporto sull'economia sommersa*, Ottobre, Roma.
http://bancadati.italialavoro.it/bdds/download?fileName=C_21_Strumento_1569_documenti_itemName_0_documento.pdf&uid=337595bb-fcaf-42b9-9f34-984362b758fa

- Drehmann M. e Goodhart C. (2000), "Is Cash Becoming Technologically Outmoded? Or Does It Remain Necessary to Facilitate "Bad Behaviour"? An Empirical Investigation into the Determinants of Cash Holdings", *LSE Financial Markets Research Centre Discussion Paper*, No. 358, Settembre.
- European Commission (2010), *Monitoring tax revenues and tax reforms in EU Member States*, Giugno, Bruxelles.
http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2010/pdf/ee-2010-6_en.pdf
- Franz A. (1985), "Estimates the Hidden Economy in Austria on the Basis of Official Statistics", *Review of Income and Wealth*, Vol. 31, No. 4, Dicembre, pp. 325-336.
- Frey B. e Weck-Hannemann H. (1984), "The Hidden Economy as an 'Unobserved' Variable", *European Economic Review*, Vol. 26, No. 1-2, Febbraio, pp. 33-53.
- Giles D. E. A. (1999), "Model the Hidden Economy and the Tax Gap in New Zealand", *Empirical Economics*, Vol. 24, No. 4, Novembre, pp. 621-640.
- Guardia di Finanza (2008), *Economia sommersa: profili di analisi comparata tra i principali Paesi dell'Unione Europea*, Ottobre, Roma.
<http://adapt.it/adapt-indice-a-z/guardia-di-finanza-scuola-di-polizia-tributaria-economia-sommersa-profil-di-analisi-comparata-tra-principali-paesi-dellunione-europea-20072008/>
- Istituto Nazionale di Statistica (2010), *La misura dell'economia sommersa secondo le statistiche ufficiali anni 2000-2008*, Luglio, Roma.
<https://www.istat.it/it/files//2011/01/testointegrale20100713.pdf>
- Istituto Nazionale di Statistica (2016), *L'economia non osservata nei conti nazionali anni 2011-2014*, Ottobre, Roma.
https://www.istat.it/it/files//2016/10/Economia-non-osservata_2014.pdf
- Ministero dell'Economia e delle Finanze (2014), *Rapporto sull'evasione fiscale*, Roma. http://www.mef.gov.it/documenti-allegati/2014/Rapporto_art6_dl66_13_luglio.pdf
- Ministero dell'Economia e delle Finanze (2017), *Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva*, Roma.

http://www.mef.gov.it/inevidenza/documenti/Relazione_evasione_fiscale_e_contributiva.pdf

- Organisation for Economic Co-operation and Development (2002), *Measuring the Non-Observed Economy: A Handbook*, Ottobre, Parigi.
<https://www.oecd.org/sdd/na/1963116.pdf>
- Organisation for Economic Co-operation and Development (2016), *Italy's Tax Administration: A Review of Institutional and Governance Aspects*, Febbraio, Parigi.
<https://www.oecd.org/tax/administration/italy-tax-administration-a-review-of-institutional-and-governance-aspects.pdf>
- Rogoff K. (1998), "Blessing or Curse? Foreign and Underground Demand for Euro Notes", *Economic Policy*, Vol. 13, No. 26, Aprile, pp. 261-303.
- Santoro A. (2010), *L'evasione fiscale: quanto, come e perché*, Bologna, Il Mulino.
<https://www.mulino.it/isbn/9788815136930>
- Schneider F. (2000), "The Increase of the Size of the Shadow Economy of 18 OECD Countries: Some Preliminary Explanations", *CESifo Working Paper*, No. 306, Giugno. <https://www.cesifo-group.de/ifoHome/publications/working-papers/CESifoWP.html>
- Schneider F. e Enste D. (2000), "Shadow Economies Around the World: Size, Causes and Consequences", *International Monetary Fund Working Paper*, No. 26, Febbraio.
<https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/30/Shadow-Economies-Around-the-World-Size-Causes-and-Consequences-3435>
- Valentini E. (2004), "Sussidio di disoccupazione, tassazione ed economia sommersa", *Working Paper*, No. 216, Settembre.
<http://www.dises.univpm.it/WP2004>
- Zizza R. (2002), "Metodologie di stima dell'economia sommersa: un'applicazione al caso italiano", *Banca d'Italia Temi di Discussione*, No. 463, Dicembre.
https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/temi-discussione/2002/2002-0463/tema_463_02.pdf