



Dipartimento di Impresa e Management

Cattedra di Scienza delle finanze

EVASIONE FISCALE: LO SVILUPPO DELLA CULTURA EVASIVA

RELATORE

Chiar.mo Prof.

Mauro Milillo

CANDIDATO

Susanna Staiano

Mat. 210341

ANNO ACCADEMICO 2018 /2019

## INDICE

<b>INTRODUZIONE</b> - Le ragioni della ricerca.....	<b>3</b>
<b>CAPITOLO 1- EVASIONE ed ELUSIONE FISCALE: DIMENSIONI, CAUSE ED EFFETTI</b>	
1.1 Evasione ed Elusione fiscale in Italia: un'introduzione.....	5
1.1.1. <i>Gli effetti economici dell'evasione fiscale: riduzione dell'efficienza sociale, aumento del debito pubblico, distorsione della concorrenza e delle informazioni</i> .....	6
1.2. La teoria economica dell'evasione fiscale (punto di vista tradizionale) .....	9
1.2.1. <i>Oltre il modello tradizionale, l'altra faccia della fiscalità: la sociologia fiscale e le norme sociali.</i>	
1.3. Un confronto con L'Unione Europea.....	12
<b>CAPITOLO 2 – LO SVILUPPO DELLA CULTURA EVASIVA</b>	
2.1. La “paradossale” sfiducia degli italiani nelle istituzioni.....	17
2.1.1. Evasione, un fenomeno diffuso: “Tutti lo fanno” .....	19
2.2. Tax Morale e Tax Compliance.....	20
2.3. Tax Gap.....	22
<b>CAPITOLO 3 – LA LOTTA ALL’EVASIONE</b>	
3.1 Le opinioni degli italiani sull'evasione fiscale (indagine Banca d'Italia e del CENSIS).....	26
3.2. Un'analisi economica delle pratiche più diffuse di evasione ed elusione fiscale in Italia: dimensioni dell'economia sommersa.....	29
3.2.1 <i>Il fenomeno delle frodi carosello</i> .....	29
3.2.2 <i>La nuova normativa in tema di transfer pricing</i> .....	30
3.3. Strategie di contrasto .....	32
3.3.1 <i>Il Redditometro</i> .....	34
3.3.2. <i>La Fatturazione elettronica</i> .....	35
<b>CONCLUSIONE</b> .....	<b>37</b>
<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	<b>39</b>

## INTRODUZIONE

L'idea di scrivere ed elaborare la mia tesi sull'evasione fiscale nasce dalla forte curiosità di voler approfondire e comprendere questo argomento tanto discusso dai media e dall'opinione pubblica.

Oggi la popolazione italiana appare divisa in due fazioni aventi pareri opposti. Da un lato c'è chi sostiene che il nostro Paese sia da sempre scisso in due macro categorie: la prima composta dai cittadini "onesti" che normalmente si addossano la maggior parte del carico fiscale e, la seconda categoria composta invece dai cosiddetti "infedeli fiscali" che riescono argutamente a ridurre o addirittura ad evitare il peso della tassazione.

La seconda fazione, invece, è fortemente legata ad un atteggiamento basato sul preconcetto che in fin dei conti dei conti siamo tutti un po' evasori, dunque, l'evasione non deve essere considerata come un comportamento volto a ingannare lo Stato bensì un mero atteggiamento di "difesa" assunto con l'obiettivo di salvaguardare, o meglio nascondere, la propria ricchezza.

Entrambi i pensieri possono sotto alcuni aspetti trovare una giustificazione. Mentre gli "indignati" evidenziano la scarsa presenza di controlli, le sanzioni spesso irrisorie e la corruzione sempre più dilagante, mentre gli "evasori" pongono l'accento sul continuo aumento del livello di tassazione, sull'inaffidabilità della Pubblica amministrazione e soprattutto sugli sprechi nelle spese pubbliche e l'inadeguatezza dei beni e servizi forniti dallo Stato.

Qualunque sia la nostra opinione in merito alla vicenda, la realtà dei fatti è che pensieri, cause ed effetti riguardanti l'evasione appaiono pressoché simili negli ultimi trent'anni. Sul fronte delle tecniche di evasione, invece, sono stati riscontrati importanti cambiamenti, ovvero risultano più sofisticate ed evolute e, al contempo, anche lo Stato si è avvalso di una serie di strumenti per contrastarle.

L'obiettivo della seguente tesi è quello di indagare il fenomeno dell'evasione fiscale e di riuscire a spiegarne cause, effetti e mezzi di attuazione.

Il primo capitolo intitolato "Evasione fiscale ed Elusione fiscale: dimensioni, cause ed effetti" introduce attraverso una panoramica generale il fenomeno dell'evasione e dell'elusione andando pian piano ad approfondire le dinamiche di questo meccanismo.

Il secondo capitolo, invece, si focalizza sullo sviluppo della cosiddetta cultura evasiva ovvero, sull'atteggiamento del cittadino italiano medio, il quale decide volutamente di evadere giustificando tale scelta con la propria insoddisfazione nei confronti dello Stato e del suo funzionamento. Vengono inoltre approfonditi i concetti di Tax Morale, Tax Compliance e Tax Gap.

Il terzo ed ultimo capitolo come si evince dal titolo, esordisce con la ricerca effettuata dalla Banca d'Italia, la quale raccoglie il parere degli italiani sul comportamento evasivo, per poi spiegare le pratiche più dilaganti di evasione ed elusione, quali il Transfer pricing e la "frode Carosello". In seguito vengono presentate le strategie di contrasto più efficaci che negli ultimi anni hanno garantito una riduzione evidente della cosiddetta shadow economy.

# CAPITOLO 1 – EVASIONE ED ELUSIONE FISCALE: DIMENSIONI, CAUSE ED EFFETTI

## 1.1 Evasione ed Elusione fiscale: nozioni

Esiste un motivo ben preciso per il quale l'evasione e l'elusione fiscale rappresentano il cosiddetto tallone d'Achille d'Italia. Entrambi i fenomeni presentano un obiettivo comune: pagare meno tasse e "aggirare" le norme fiscali. Nonostante i due termini, o meglio i due comportamenti, siano facilmente confondibili, vi è una differenza sostanziale che si denota in ambito penale ed amministrativo.

L'evasione fiscale può essere definita come tutti quei comportamenti e metodi che hanno come obiettivo quello di ridurre o eliminare il prelievo fiscale da parte dello Stato sul contribuente, attraverso pratiche che violano le leggi e le norme fiscali.

Comportamenti tipici di evasione fiscale sono la mancata emissione di fatture e scontrini in operazioni di vendita di beni o prestazioni di servizi, o la presentazione di dichiarazioni dei redditi incomplete, di modo da ridurre il prelievo fiscale sui propri redditi.

Il fenomeno dell'evasione può essere sanzionato sia sul piano amministrativo che penale, in funzione, di norma, della misura dell'importo di imposte e tasse non versate allo Stato a seguito del mancato rispetto delle norme tributarie.

Quando si parla di elusione fiscale, invece, si fa riferimento ad un comportamento molto differente sul piano normativo che sanzionatorio rispetto all'evasione<sup>5</sup>.

In linea di principio, seppur in entrambe le situazioni l'obiettivo ultimo sia non adempiere ai propri obblighi fiscali e tributari secondo la propria disponibilità economica, l'elusione fiscale consiste in operazioni prive di sostanza economica che, seppur rispettando la legge, garantiscono la realizzazione di vantaggi fiscali indiretti a favore dei soggetti contribuenti.

Con la legge 212/2000, lo Statuto dei diritti del contribuente, il concetto di elusione fiscale è stato accorpato all'abuso del diritto; comma 1 dell'articolo 10bis: "configurano abuso del diritto una o più operazioni prive di sostanza economica che, pur nel rispetto formale delle norme fiscali, realizzano essenzialmente dei vantaggi fiscali indebiti".

Per quanto concerne l'aspetto sanzionatorio, l'elusione fiscale è irrilevante dal punto di vista penale ma prevede l'applicazione di sanzioni amministrative commisurate all'importo eluso al Fisco.

In Italia il fenomeno dell'evasione fiscale è ormai radicato e rappresenta anno dopo anno un'abitudine del cittadino italiano medio. Studi recenti evidenziano, infatti, una quota relativamente elevata di sommerso economico che determina una significativa perdita di gettito fiscale e contributivo.

L'economia sommersa viene definita come la produzione di beni e servizi che, pur essendo legale, sfugge all'osservazione diretta dello Stato poiché connessa al fenomeno della frode fiscale e contributiva.

---

<sup>5</sup> A.CONTRINO, *Elusione fiscale, Evasione e strumenti di contrasto*, Bologna, Cisalpino, 1996

Dalle stime Istat del 2016 il valore dell'economia sommersa risulta essere di circa 210 miliardi di euro, pari al 12,4% del Pil. Il valore aggiunto generato dall'economia sommersa ammonta a poco meno di 192 miliardi di euro, quello connesso ad attività illegali (incluso l'indotto) a circa 18 miliardi.

Da questa breve parentesi numerica si evince l'imminenza del fenomeno evasivo in Italia che, sottrae all'Erario una quantità elevata di gettito e aggrava il prelievo sui contribuenti onesti. Generando condizioni di concorrenza sleale tra le imprese, distorcendo le scelte economiche degli operatori e, creando inefficienze nel sistema produttivo.

### ***1.1.1. Gli effetti economici dell'evasione fiscale: riduzione dell'efficienza sociale, aumento del debito pubblico, distorsione della concorrenza e delle informazioni***

L'evasione fiscale rappresenta senza dubbio un problema rilevante dal punto di vista economico e del benessere sociale.

Considerando il concetto di efficienza sociale, la nozione di efficienza paretiana afferma che una determinata allocazione di beni e risorse è efficiente per una società se non è possibile ottenere una alternativa che migliori la condizione di almeno un individuo senza peggiorare quella di nessun altro. Di conseguenza il giudizio su una certa allocazione di beni e risorse non può essere formulato distinguendo ad esempio i ricchi dai poveri e valutando in maniera differente le due fazioni. Quindi se un sistema fiscale tassa di più i beni consumati dai ricchi e di meno quelli consumati dai poveri, si modifica l'equilibrio dei mercati e si riduce l'efficienza sociale in senso paretiano in quanto la condizione del ricco inevitabilmente peggiora. In questa prospettiva l'evasione fiscale del ricco non è un problema ma la logica conseguenza di un sistema fiscale distorsivo e inefficiente. Ovviamente questa conclusione appare insoddisfacente per cui per giungere ad un giudizio opposto occorre adottare criteri alternativi di definizione dell'efficienza sociale e affermare che il concetto di efficienza paretiana è valido a certe condizioni. Ed è proprio l'assenza di queste condizioni che giustifica l'intervento dello Stato ai fini dell'efficienza sociale, ma dato che tale intervento pubblico deve essere finanziato con il gettito della tassazione - o attraverso prestiti dei contribuenti allo Stato che dovranno comunque essere rimborsati con una maggiore tassazione futura - l'evasione fiscale che riduce il gettito, riduce conseguentemente anche l'efficienza sociale. L'evasione fiscale sottrae risorse che sono indispensabili per effettuare spese pubbliche di fondamentale importanza.

La prima condizione richiesta affinché i mercati possano definirsi efficienti è che i beni e i servizi venduti siano rivali ed escludibili, cioè che non possano essere consumati da un individuo in più senza ridurre il benessere che ne traggono coloro che già li consumano e che sia relativamente poco costoso escludere dal consumo l'individuo che ad esempio non paga il prezzo che gli viene richiesto. Bisogna evidenziare che non tutti i beni hanno queste caratteristiche ed in particolare non li hanno i beni "pubblici puri". Si pensi ad esempio ai servizi di difesa militare di un territorio. Essi non sono rivali dato che ogni individuo che si trova nel territorio ne usufruisce alla stessa maniera anche se aumentano gli individui che risiedono in quel territorio e non sono escludibili perché non si può impedire che ad esempio un aereo militare difenda anche chi non ha

pagato per tale difesa. Per ragioni di efficienza sociale questi beni devono essere prodotti dallo Stato e chi non paga le imposte riduce la possibilità di produrli pur continuando a goderne.

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

Ulteriore condizione richiesta è la disponibilità delle informazioni necessarie per stabilire correttamente il prezzo per ogni parte coinvolta. Consideriamo i servizi sanitari e la loro principale alternativa, le assicurazioni private. In questo caso l'individuo si assicura contro il rischio di contrarre una malattia o di ricorrere alle cure mediche pagando un prezzo chiamato premio e stipulando una polizza, ossia un contratto il cui oggetto è la copertura di un rischio (in questo caso sanitario) offerta da un soggetto (la compagnia di assicurazione) a vantaggio dell'assicurato.

Il premio dovrebbe essere equo, calcolato tenendo conto della probabilità degli eventi e di un margine di profitto "normale" per la compagnia di assicurazione.<sup>6</sup> Questo fenomeno, ampiamente diffuso in USA, rappresenta un fallimento di mercato, una situazione inefficiente perché in primo luogo gli individui a basso rischio non si assicurano mentre lo fanno quelli ad alto rischio e la compagnia di assicurazione potrebbe non essere in grado di coprire le varie richieste di indennizzo e ciò le spingerebbe ad aumentare i premi. In secondo luogo il numero degli individui privi di tutela sanitaria potrebbe essere molto elevato. Per queste ragioni il mercato delle assicurazioni sanitarie è considerato tendenzialmente meno efficiente di un sistema sanitario pubblico che è finanziato mediante la tassazione: questo dimostra ancora una volta come l'evasione sia socialmente inefficiente.

La sottrazione e riduzione di risorse finanziarie destinata allo Stato, causata dall'evasione fiscale, ha come conseguenza anche l'indebitamento pubblico.

Nel caso italiano questa relazione sembra lampante. Fino alla fine degli anni Settanta i conti pubblici italiani si presentano in buono stato, la spesa pubblica in rapporto agli altri Paesi europei più sviluppati è bassa così come il debito pubblico rispetto al Pil.

Dai primi anni Ottanta la situazione cambia radicalmente, si verifica un incremento sia della spesa pubblica che cresce dal 30,3% del 1980 al 40,8% sia del rapporto debito pubblico/Pil che aumenta dal 60 al 100%.

---

<sup>6</sup> Cfr. F.M.E. Emmanuele, Lezioni di scienza delle finanze, 2006 pp 31-37

*“ Se gli italiani avessero evaso, dal 1970 in poi, le imposte tanto quanto gli americani, il debito pubblico in Italia nel 1992 sarebbe stato appena superiore all’80% del Pil, cioè all’incirca il 30% in meno del livello del 1992 (108%). Se gli italiani avessero evaso tanto quanto gli inglesi, il debito pubblico sarebbe stato appena superiore al 60% del Pil, non lontano dal limite previsto dagli accordi di Maastricht; e cifre in questo intervallo si ottengono se si effettua il confronto con altri paesi”*<sup>7</sup>

Ciò dimostra come la crescita del debito pubblico sia fortemente influenzata dagli alti tassi di evasione che limitano lo Stato in via diretta sottraendogli risorse e in via indiretta costringendolo a indebitarsi per compiere le sue funzioni.

Si può parlare di evasione anche in riferimento al concetto di concorrenza sleale.<sup>8</sup> Infatti se due imprenditori operano nel medesimo settore e hanno caratteristiche economiche pressoché simili, ma solo uno dei due paga le imposte dovute, si può dire che quest’ultimo è vittima della concorrenza sleale da parte dell’altro imprenditore. Per individuare i contribuenti che più probabilmente evadono si ricorre agli studi di settore, confrontando i dati da loro dichiarati (in particolare ricavi e struttura produttiva) con quelli medi dichiarati dai contribuenti simili ed economicamente coerenti. Questi calcoli vengono fatti tenendo conto di una serie di caratteristiche di dimensione, localizzazione e specializzazione produttiva che differenziano i contribuenti all’interno del medesimo settore.

Secondo una ricerca effettuata dalla Sose (Società per gli Studi di Settore) il 60% dei contribuenti incongrui si trova nel settore del commercio al dettaglio per confezioni, il 35% nel trasporto su merci e nella metà dei settori presi in considerazione la quota dei contribuenti che è in linea con le richieste degli studi di settore non arriva neppure al 50%.

Quindi, anche in questo senso l’evasione risulta patologica, dato che va a colpire il corretto funzionamento dell’economia di mercato e va a minare la veridicità delle informazioni rese pubbliche, aumentando o diminuendo la redditività reale, sulle quali si basano eventuali investimenti anche esteri.

---

<sup>7</sup> A. Alesina e M. Marè in, L’evasione fiscale. Quanto, come e perché, a cura di A. Santoro, 2010

<sup>8</sup> Cdr. Trattato istitutivo della Comunità Europea articoli 81,82,87.

Cfr. Legge 287/1990, con tale legge l’Italia si è conformata alla normativa europea in materia di “ Norme per la tutela della concorrenza e del mercato” ( tale normativa traspone nel nostro ordinamento quanto previsto dagli articoli 81 e 82 del Trattato istitutivo della Comunità europea).

## 1.2. La teoria economica dell'evasione fiscale (punto di vista tradizionale)

L'approccio tradizionale al fenomeno dell'evasione e dell'elusione considera entrambe frutto di una decisione razionale che l'individuo assume in base al confronto tra costi e benefici al margine. Il modello di comportamento dell'homo oeconomicus non distingue nettamente i due fenomeni sul piano del grado di liceità ma in base al concetto di rischio. Si tratta di evasione fiscale quando il mancato adempimento dell'obbligo implica il rischio di essere scoperti e poi sanzionati; di elusione fiscale quando si evita di pagare i tributi dovuti senza correre tale rischio o comunque correndo un rischio di entità relativamente limitata.

La teoria economica implica che ciascun contribuente sia un potenziale evasore che pensa di poter usufruire dei beni e servizi pubblici senza contribuire o contribuendo solo in parte al costo. Chiunque può diventare evasore nella misura in cui i benefici marginali in termini di aumento del reddito disponibile eccedono i costi marginali, che dipendono dalla probabilità di essere scoperti e sanzionati. Questa probabilità dipenderà a sua volta dall'efficacia dei controlli delle autorità fiscali e giudiziarie, oltre che dal costo in cui il potenziale evasore dovrà incorrere per capire come aggirare le regole.

Secondo la teoria economica, inoltre, l'evasione si riscontra più frequentemente tra i lavoratori autonomi piuttosto che tra i lavoratori dipendenti, dal momento che i primi possono strategicamente aumentare i costi della loro attività economica o nascondere parte dei ricavi, mentre i secondi sono tassati alla fonte o, alternativamente, devono accordarsi con il datore di lavoro che generalmente versa le imposte al fisco per conto del lavoratore, incorrendo pertanto in costi di transazione più elevati. Non necessariamente il datore di lavoro ha interesse a nascondere il pagamento degli stipendi, in quanto per lui rappresentano un costo. Inoltre, l'opzione che datore di lavoro e dipendente si accordino per evadere è costosa anche per il dipendente stesso in termini di rinuncia a una serie di garanzie e diritti.

La letteratura economica ha sviluppato una serie di modelli teorici che analizzano le ragioni dell'evasione fiscale in un'ottica individuale di analisi di costi e benefici attesi, in un contesto caratterizzato da asimmetria informativa tra Stato e contribuenti. Il modello economico più noto è quello elaborato da Allingham e Sadmo (modello A-S) nel 1972, che ha esteso il modello di utilità attesa della attività criminale originato da Becker (1968) per l'arena fiscale rappresenta la scelta di evadere come decisione di un agente economico razionale che vuole massimizzare la propria utilità attesa data una certa probabilità di essere sottoposto ad accertamento.

$$E[t]=t(yd)+(1+\theta)p[t(y)-t(yd)]$$

dove  $p$ = probabilità di essere controllati e sanzionati

$y$ =reddito reale,  $t(y)$ =imposta da pagare su reddito reale,

$y_d$ =reddito dichiarato,

$t(y_d)$ =imposta da pagare su reddito dichiarato,

$\theta$ =sanzione proporzionale all'imposta evasa.

Il soggetto dovrà confrontare il profitto atteso dall'evasione con il profitto certo nel caso di non evasione, quindi, sceglierà un livello di evasione che tenga conto di questi fattori e del grado personale di avversione al rischio. Le variabili rilevanti per la scelta sono la frequenza degli accertamenti, l'entità della sanzione, il reddito, le aliquote, l'avversione al rischio e il disagio che l'accertamento provoca al contribuente. Il modello, seppur criticato, è stato ritenuto valido soprattutto per l'assunto per lungo tempo considerato essenziale che il *tax payer* sia un soggetto razionale. La decisione, se ed eventualmente quanto evadere, infatti, è presa dall'individuo sotto il rischio di subire un controllo fiscale e, eventualmente, di dover pagare una sanzione o addirittura di finire in galera. Si tratterebbe, in altri termini, di una sorta di scommessa, la cui posta in palio è la ricchezza non versata al fisco, ma il cui rischio è quello di un controllo e di sanzione. Gli stessi esperimenti indicano che la risposta degli individui non è lineare, ma dipende dal livello delle probabilità di controllo o delle sanzioni.

Molte estensioni a tale modello sono state proposte, in tempi diversi, per esempio: da Cowell (1990), Andreoni et al. (1998), Slemrod and Yitzhaki (2002), Sandmo (2005), Slemrod (2007), e Torgler (2007), includono scelte individuali (scelte sul mercato del lavoro, scelte settoriali, scelte elusive), sanzioni alternative, l'introduzione di pena alternativa, tasse e ritenute d'acconto; incorporando la complessità e l'incertezza circa i parametri di bilancio pertinenti; riconoscendo l'utilità della fornitura di servizi pubblici; dando ricompense positive agli individui per l'onestà e regole di selezione che permettono controlli sistematici in cui l'amministrazione finanziaria utilizza le informazioni delle dichiarazioni dei redditi per determinare strategicamente chi controllare. Queste estensioni sono state inserite nel modello per renderlo più realistico, più prossimo alla realtà. L'evidenza empirica ha, comunque, messo in evidenza i limiti di questo modello: con riferimento ai principali Paesi industrializzati si tende infatti a predire un livello di evasione fiscale più elevato di quello che risulta dalle stime disponibili (Andreoni, Erard e Feinstein 1998). Proprio a partire da questa considerazione si è fatta strada l'idea che l'adempimento degli obblighi fiscali non possa essere ridotto esclusivamente a un'analisi dei costi e dei benefici monetari ma che dipenda, al contrario, anche da motivazioni etiche, norme sociali, senso civico e sensi di colpa e di vergogna nel compiere azioni ignobili. Più in particolare, si è fatta strada l'idea che la propensione a pagare le tasse sia spiegata da molti fattori oltre alle sanzioni. Tale propensione individuale è comunemente chiamata lealtà fiscale (*tax morale*).

In tale visione dunque è fondamentale il ruolo dell'etica nella decisione di conformità; si amplia, così, il modello base della scelta dei singoli con l'introduzione di alcuni aspetti del comportamento considerato esplicitamente da altre scienze sociali (Alm e Torgler 2011): molti di questi aspetti possono essere ricondotti

all'"Economia comportamentale" analizzando soprattutto l'aspetto della norma sociale e degli adempimenti fiscali. Una norma sociale, pertanto, rappresenta un modello di comportamento che viene giudicato in un modo simile da altri e che, pertanto, è sostenuta anche per l'approvazione sociale o disapprovazione (Frey e Torgler, 2007) . Alm, McClelland e Schulze (1999) con l'articolo "Why Do People Pay Taxes?" modificano il punto di vista del ricercatore, quindi, non più incentrato sulla non compliance ma sulla compliance, anche se la differenza può essere percepita come non significativa e, tale approccio, seppur sotteso, già presente in alcuni degli articoli e studi analizzati, di fatto, istituzionalizza il cambiamento dell'oggetto d'analisi e suggerisce, poi, che la norma sociale sugli adempimenti fiscali può essere influenzata dalla comunicazione di gruppo. Gli autori dimostrano, ancora, l'esistenza di elementi nuovi anche nel comportamento del contribuente; innanzitutto specificano che gli individui presentano una notevole diversità nel comportamento, tendendo a volte a sovrastimare la bassa probabilità di rischio controlli, altre volte sembrano propensi al rischio, altre volte appaiono cooperativi ed altre volte assumono atteggiamenti da free-riders. Secondo Alm et Al anche se molte sono le teorie sulla compliance sviluppabili per spiegare tale comportamento l'elemento innovativo introdotto dagli autori è la cooperazione con gli altri contribuenti in grado di fungere da stimolo alla compliance. La discussione dà la possibilità di chiarire costi e benefici di una maggiore applicazione e aumenta la cooperazione tra i membri del gruppo. Come Bohnet e Frey (1994) che sostengono che la comunicazione trasforma una decisione di gruppo in una decisione privata. La presenza di norme sociali è anche coerente con una serie di approcci che si sono susseguiti basandosi su elementi quali "abitudini sociali", "cultura", "patriottismo", "coscienza", "altruismo", "correttezza", "senso di colpa", etc. Ad esempio, Bosco e Mittone (1997) adottano un approccio altruistico e sottolineano che i contribuenti non sono solo interessati al loro benessere, ma sono anche preoccupati del benessere sociale, così la loro scelta di evadere è vincolata dalla consapevolezza che la loro evasione ridurrà la quantità di risorse disponibili per il benessere sociale. Hanno condotto un esperimento per verificare se le ipotesi di sensi di colpa collettivi possano influenzare la decisione di evadere e se la conoscenza del fatto che l'evasione riduca il benessere sociale possa di per sé permettere la riduzione dell'evasione fiscale. I risultati del loro esperimento sembrano confermare che i vincoli morali lavorano come un potente disincentivo per l'evasione. Confermano comunque che la decisione di pagare o meno non è una decisione statica bensì dinamica.

### ***1.2.1 Oltre il modello tradizionale, l'altra faccia della fiscalità: la sociologia fiscale e le norme sociali***

La propensione dei cittadini a cooperare con lo Stato e le sue Istituzioni, in generale, e la loro buona volontà a pagare tasse, in particolare, dipende da una serie di variabili. Mentre da un lato gli economisti si focalizzano su variabili esterne come la pressione fiscale, il reddito, la probabilità di controllo e la gravità delle sanzioni, i ricercatori identificano fattori economici, sociali e psicologici (Obiettivo, 1999; Brook, 2001; Devos, 2008; Fischer, 1993; Fischer, Wartick & Mark, 1992; Jackson & Millron, 1986; Kirchler, 2007). La ricerca psicologica mostra che variabili interne sono di pari importanza a elementi economici: la conoscenza dei contribuenti delle norme fiscali, i loro atteggiamenti verso il Governo e la tassazione, le norme personali, le norme sociali e la trasparenza, così come le tendenze motivazionali a conformarsi sono determinanti psicologiche che plasmano il comportamento nei confronti delle imposte (Kirchler, 2007).

Per lungo tempo l'economia ha trascurato la rilevanza delle variabili psicologiche per la spiegazione e la previsione del comportamento economico. Tuttavia, nel corso degli ultimi anni, sempre più ricercatori hanno messo in evidenza l'importanza delle teorie psicologiche per prevedere il comportamento economico (Fehr e Falk, 2002; Lewin, 1998; Tirole 2002; Hofmann et al, 2008; Traut- Mattausch et al 2008). Dimostrando come le decisioni umane possano discostarsi sistematicamente da quelle previste dalle teorie economiche standard, economisti comportamentali e psicologi economici hanno posto le basi per un nuovo campo di ricerca (Raaij, 1999) fornendo la prova che il comportamento economico dipende fortemente da fattori psicologici, istituzionali, culturali e anche biologici (Camerer et al., (2004)). Tra i fattori psicologici trattati come aventi un impatto sul processo decisionale un particolare e condiviso riconoscimento è stato attribuito alla conoscenza del fenomeno, alle norme sociali, al riconoscimento pubblico, alle percezioni di equità e alla motivazione a cooperare (Hofmann, Hoelzl, e Kirchler).

Il primo fattore che influenza la *tax compliance* è la conoscenza della tassazione. I sistemi fiscali sono complessi e le ricerche empiriche dimostrano un basso livello di conoscenza (McKerchar, 2001; Lewis, 1982; Roberts et al. 1994). La scarsa conoscenza della complessa normativa fiscale crea un senso di frustrazione portando alla diffidenza e ad atteggiamenti negativi.

Un elemento fortemente oggetto di studio della psicologia è costituito dalle norme sociali. Le norme sociali sono degli standard etici di condotta a cui gli individui rispondono nella maggior parte dei casi adeguandosi, nello specifico. Wenzel, (2003, 2004) individua tre tipologie di norme a seconda dei livelli di interiorizzazione: si tratta di norme personali, norme sociali e norme relative alla società allargata. Secondo Posner la chiave iniziale dell'esistenza di questi elementi è la presenza di asimmetrie informative e la necessità di conformarsi alle norme sociali riconoscibili dalla collettività di riferimento. In teoria la persona non compliant è rivelata (dallo Stato) ed additata come soggetto "diverso" ed è di conseguenza stigmatizzato.

Le norme personali comprendono fattori relativi alla personalità, a valori morali, al credo, etc.. Gli studi

empirici (Adams & Webley, 2001; Webley, Cole e Eidjar, 2001), mostrano che norme personali opportunistiche favoriscono l'evasione, mentre l'orientamento altruistico verso la comunità determina una maggiore compliance (Blamey & Braithwaite, 1997; Braithwaite, 2003). L'onestà come valore personale forte per Porcano, (1988) così come credenze religiose per Grasmick et al, (1991) e per Torgler, (2003, 2006), hanno un effetto positivo sulla compliance. Un concetto molto vicino a quello di onestà è quello di senso del dovere, risultato in grado di favorire una sovrastima della probabilità di accertamento fiscale nei contribuenti, ma nel contempo capace di ridurre l'impatto del rischio di controllo.

L'onestà e il senso del dovere rimandano ad un'etica individuale. La motivazione intrinseca a pagare i tributi (Frey, 1997) è stata denominata tax morale, termine coniato nel 1960 da Schmolders (Kirchler, 2007), il quale l'ha definita come l'orientamento dei contribuenti verso l'adempimento dei propri doveri fiscali.

Non rispettare le norme personali così come quelle sociali in genere determina un malessere che può sfociare nella vergogna o nell'imbarazzo tali due elementi risultano inibitori verso i comportamenti contrari alle norme. A livello sociale le norme derivano dal gruppo sociale di riferimento per l'individuo, come gli amici o il gruppo di lavoro, essa può essere definita un modello comportamentale, basato su una credenza socialmente condivisa sui modi di agire, in grado di innescare l'attuazione del comportamento prescritto attraverso la minaccia di sanzioni informali (Fehr, Gächter, 1998). Le norme sociali sono ritenute uno dei principali predittori della correttezza fiscale (Sigala, Burgoyne, Webley, 1999). Secondo Wenzel (2004), quando i contribuenti si identificano con un gruppo ritenuto importante, ne sono influenzati al punto da far proprie le norme sociali e tramutarle in norme personali, in questo caso l'influenza non è vissuta come una pressione esterna, ma come coerente con le proprie preferenze (Wenzel, 2004); nel caso in cui il livello di onestà è basso (norma personale), ma la norma sociale prescrive un comportamento corretto, l'effetto della deterrenza di controlli e sanzioni viene amplificato.

Le norme sociali e la loro persistenza possono, però, in caso di conflittualità modificare le norme personali, un soggetto poco onesto può diventare più onesto interiorizzando nel tempo la norma sociale. Occorre tuttavia considerare che un Governo che tollera l'evasione può indurre un soggetto a pensare che la norma sociale sia rappresentata dalla possibilità di evadere così che la sua norma personale nel tempo potrebbe essere indotta a mutare a favore della disonestà fiscale. E' vero anche che il comportamento del singolo può modificare quello sociale. Wenzel ha ipotizzato e confermato che la direzione dell'influenza è anche contraria, ovvero che il comportamento incide sulle norme come razionalizzazione a posteriori, dinanzi il bisogno di giustificare e padroneggiare l'eventuale dissonanza cognitiva (Festinger, 1957).

A livello collettivo, le norme dipendono dalla cultura di riferimento e si riflettono in parte sulle leggi e in parte sulla morale e il dovere civico. Le persone normalmente hanno a cuore la loro reputazione e adottano misure per proteggerla. Chiaramente se la leva della sanzione sociale è più efficace di quella legale il Governo potrebbe risparmiare risorse per l'apparato legale e investire sull'aspetto sociale. Va detto che il rafforzamento

delle norme sociali è più complesso rispetto a quello delle norme legali e la norma sociale non ingloba un apparato normativo definito e standard ma un apparato culturale non omogeneo. Il Governo, poi, non può modificare le norme sociali perché si tratta di un insider. Può solo tentare di accrescere la stigmatizzazione, ovvero, attribuire una connotazione negativa ad un soggetto, in questo caso l'evasore.

### ***1.3. Un confronto con L'Unione Europea***

Volendo effettuare un confronto con l'Europa, notiamo che, l'Italia spicca per un'imposizione fiscale elevata e crescente.

Secondo uno studio del *"The European Tax Gap"*, l'Italia presenta un **tax gap** pari al 23,29% delle entrate fiscali dello Stato, il quarto valore più alto in Europa dopo Romania, Grecia e Lituania.

Il perché di questo risultato può essere dimostrato tenendo conto di due fattori: le tipologie di imposte e il livello di pressione fiscale.

Per quanto concerne le tipologie di imposte, ci sono molti tipi di imposte e innumerevoli modi per calcolarle, considerando aliquote differenziate, deduzioni e detrazioni.

La distinzione più importante è quella tra imposte dirette e indirette. Le imposte dirette colpiscono direttamente il patrimonio (ICI, patrimoniale) oppure il reddito (IRPEF, IRES), mentre le imposte indirette colpiscono l'utilizzo del patrimonio o del reddito, ad esempio al momento del consumo (IVA, accise), dell'eredità, o quanto si effettuano alcune operazioni (bolli, imposta sulla pubblicità).

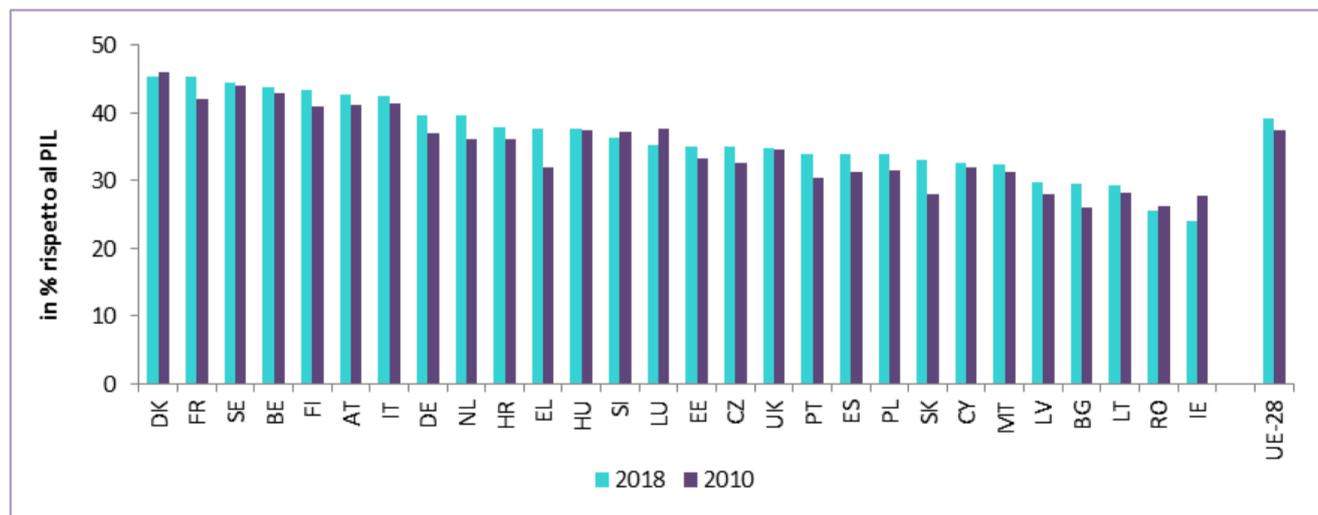
Un'altra tipologia di imposte da considerare sono i contributi per le prestazioni sociali, ad esempio i contributi previdenziali. Sebbene non sia sempre chiaro se in questo caso si debba parlare di tassazione o semplicemente dell'acquisto di un servizio (visto che in teoria i contributi corrispondono a qualcosa, ad esempio una pensione, anche se il rapporto tra benefici e costi per il contribuente è incerto), nella pratica la differenza è minima in quanto l'effettivo controllo del cittadino sulle somme pagate è molto limitato, e ciò può essere non più che un tenue legame tra ciò che si paga e ciò che effettivamente si ottiene (si pensi ai babypensionati). Per questi motivi i contributi per prestazioni sociali dovrebbero considerarsi imposte a tutti gli effetti.

Le imposte possono poi colpire varie attività economiche: il lavoro, gli interessi e i profitti, il consumo. L'effetto sulle variabili macroeconomiche (offerta di lavoro, tasso di investimento) non è però da considerarsi una conseguenza diretta della tipologia di imposta: variazioni dei prezzi relativi possono trasferire il carico fiscale verso altre persone. Ad esempio, una tassa sul lavoro potrebbe ridurre l'offerta di lavoro, aumentare i salari, contribuire ad un aumento dei prezzi dei beni finali, ed essere pagata in definitiva dai consumatori.

Sebbene gli effetti di lungo termine siano dunque difficili da valutare, diverse tipologie di imposte possono però avere effetti diversi sulle prestazioni economiche, ad esempio in termini di crescita, di competitività o di efficienza economica.

In merito alla pressione fiscale, invece, questo fattore è quasi in continuo aumento da almeno quaranta anni, come si evince dai dati Eurostat, che partono dal 1970. I livelli di pressione fiscale complessiva dei paesi dell'UE presentano ampi divari. Secondo le stime, nel 2017 il rapporto tra gettito fiscale e PIL nell'UE-28 dovrebbe variare tra il 24,1% in Irlanda e il 45,6% in Danimarca.

In realtà, i divari presenti in termini di pressione fiscale complessiva riflettono le differenze nelle preferenze sociali per i beni pubblici. Figura 1: pressione fiscale complessiva nei paesi dell'UE (in percentuale rispetto al PIL) nel 2012 e nel 201



Fonte: Commissione europea, AMECO.

Soffermandoci sul nostro paese, il rapporto Eurispesa 2013 afferma che “in Italia i livelli di tassazione sono sostanzialmente in linea con quelli dei più importanti Paesi industrializzati: per esempio, per un reddito di 45 mila euro l'imposizione media italiana ammonta al 29,8 per cento e quella tedesca al 30,4”.

Sull'eccessivo peso della pressione fiscale si è espresso il Segretario della CGIA di Mestre Giuseppe Bortolussi, *"per combattere l'evasione fiscale bisogna pagare meno". E ha aggiunto: "E' chiaro che per fare ciò è necessario tagliare la spesa improduttiva che, invece, continua a non essere aggredita con la dovuta determinazione"*.<sup>5</sup> Nel richiamare all'eccessivo peso fiscale occorre ricordare le dichiarazioni di molti politici che vedono lo Stato come Leviatano; si considerino le dichiarazioni di Fassina (viceministro dell'economia) che ha parlato di evasione di sopravvivenza o quelle di qualche anno fa di Berlusconi (Presidente del Governo) il quale ha individuato un limite tassativo pari al 33% per le imposte ed oltre tale limite è giustificato “difendersi” non pagando le tasse. Siamo di fronte alla legittima difesa della ricchezza privata dalla voracità dello Stato: *"Se il Fisco chiede troppo, è legittimo evadere"*. Spicer e Becker (1980) e anche Fortin et al. (2007) trovano ulteriori risultati interessanti per quanto riguarda gli effetti di equità. In merito alla dichiarazione dei redditi dei partecipanti, essi osservano che i singoli evasori fiscali aumentano se la propria aliquota fiscale aumenta rispetto al tasso degli altri partecipanti. Negli anni Ottanta i conservatori americani,

<sup>5</sup> Comunicato stampa CGIA di Mestre del 7 ottobre 2013

e in particolare Ronald Reagan, sostenevano che riducendo le imposte, il gettito fiscale sarebbe aumentato perché i contribuenti più ricchi sarebbero stati incentivati a produrre di più. Questa teoria venne portata a sostegno delle massicce riduzioni di imposte effettivamente realizzate negli Stati Uniti in quegli anni, e la sua validità è tuttora molto dibattuta. Il fatto è che la teoria economica non è in grado di stabilire con chiarezza l'effetto atteso di una riduzione delle imposte, neppure se si considera solo l'evasione.

Sulla base del modello tradizionale, osservato in precedenza, l'effetto di una riduzione dell'aliquota potrebbe anche essere, per quanto paradossale possa sembrare, l'aumento dell'evasione. Per comprendere questa affermazione, si deve pensare che l'aumento dell'aliquota fiscale ha due effetti. In primo luogo, l'aumento dell'aliquota a parità di reddito dichiarato riduce il reddito netto dell'individuo, spingendolo così a evadere. Ragionando così bisognerebbe certamente ridurre le aliquote per ridurre l'evasione. Meno scontato è l'altro effetto, di segno opposto, legato alla relazione tra avversione al rischio e reddito di un individuo. E' plausibile assumere che gli individui più poveri siano maggiormente avversi al rischio. In altri termini meno soldi si hanno, più paura si ha di perderli. Un aumento dell'aliquota genera un impoverimento dell'individuo e quindi una sua maggiore avversione al rischio, ovvero una minore propensione all'evasione. Visto che i due effetti vanno in direzione opposta, non è affatto detto che l'evasione diminuisca a seguito di una riduzione dell'aliquota. Per dirla in altri termini, quando si riducono le imposte si può ottenere l'effetto di ridurre l'evasione perché ogni euro evaso dà un guadagno minore. D'altra parte, anche aumentando le imposte è possibile che si riduca l'evasione, perché l'individuo si sente più povero e teme maggiormente i controlli fiscali. Quando si passa all'analisi dei dati i dubbi sull'efficacia delle politiche di riduzione delle imposte, se possibile, aumentano. Innanzitutto, il confronto internazionale indica che Paesi dove il livello delle aliquote è da sempre più elevato del nostro sono invece caratterizzati da livelli di evasione molto più ridotti.

Ad esempio, secondo i dati riportati in uno studio di Alesina e Mare, alla metà degli anni Novanta l'evasione in Norvegia o in Svezia era pari o di poco superiore al 10% del Pil, un livello inferiore alla metà di quello italiano, a fronte di una pressione tributaria ben superiore. Negli Stati Uniti, invece, le stime dell'Internal Revenue Service (Irs), sull'evasione di un campione di singoli contribuenti indicherebbero, in alcuni anni, una relazione positiva tra aliquota di tassazione ed evasione e, in altri anni, una relazione contraria. Infine, negli esperimenti, i risultati appaiono tendenzialmente più chiari, perché gli individui sembrano rispondere ad un incremento delle aliquote aumentando l'evasione.

## CAPITOLO 2 - LO SVILUPPO DELLA CULTURA EVASIVA: IL CASO ITALIA

### 2.1. La “paradossale” sfiducia degli italiani nelle istituzioni

“Sono tutti uguali, tutti ladri, e pensano solo agli affari loro! Ed io devo pagare le tasse?” Quanto questa credenza << che sono tutti ladri, e pensano solo agli affari loro>> è fondamento primo di un sentimento di tradimento, indignazione e di ribellione che spinge la maggioranza degli italiani a non pagare le tasse, o è piuttosto mantenuta e rinfocolata come provvidenziale autorizzazione interna e collettiva ad un proprio originario costume e desiderio di evadere il fisco? Questo paradosso e circolo vizioso è il tema principale di questo capitolo.

Nel dicembre del 2018, la testata giornalistica italiana Today esordiva in questo modo: “*Italiani, popolo di infedeli (fiscali)*”; a primo impatto questo appellativo non ci sorprende, in quanto, noi italiani, siamo abituati a sentir parlare di crisi, di evasione, di debito pubblico e, soprattutto, siamo “abituati” alle inefficienze. La domanda da porsi è la seguente: perché si parla di infedeltà fiscale e da cosa ne deriva?

Per comprendere a fondo questa problematica è necessario analizzarla dal principio, approfondendo quelle che sono le cause che oggi ci portano a parlare di *shadow economy*. Una parte degli studi si è così soffermata sull’impatto generato dalle regolamentazioni dei mercati e dal livello di efficienza e corruzione nella burocrazia. Di recente alcune ricerche pongono l’accento sullo svilupparsi di due tipi di equilibrio:

- 1) equilibrio “*buono*”, dove un governo efficiente e poco corrotto ha un’ampia base imponibile e introiti fiscali sufficienti, così da mantenere valide istituzioni pubbliche e aumentare i costi per chi evade;
- 2) equilibrio “*cattivo*”, dove molte attività irregolari riducono gli incassi fiscali della pubblica amministrazione, che diventa sempre più inefficiente, corrotta e incapace di porre un freno al sommerso. I sistemi economici si posizionano spesso su equilibri che sono frutto di radici storico-culturali di un certo tipo, infatti in un paese con istituzioni democratiche fragili e corrotte, si ha un equilibrio “cattivo”; in un paese invece tradizionalmente basato su un capitalismo puro (del tipo *laissez-faire*) ci si colloca su un equilibrio con poco sommerso, mentre in uno con una consolidata social-democrazia si determina un livello di sommerso intermedio indotto dall’elevata tassazione. (Bovi, 2003).

Bisogna inoltre sottolineare che un’efficiente amministrazione pubblica incide positivamente sull’economia sommersa dato che un apparato che funziona rende più rischiosa l’attività irregolare e più costoso non emergere.

La parola chiave sulla quale dobbiamo fortemente focalizzarci è *sfiducia*; sfiducia nelle istituzioni, nel sistema, nei politici, insomma sfiducia nei confronti della nostra nazione. Spesso questa parola viene utilizzata come utile alibi per prassi in violazione, andando a giustificare quelli che sono comportamenti scorretti e illegali; in

questo caso parliamo di evasione fiscale e di come questo fenomeno continui a crescere a causa di un susseguirsi di abitudini o meglio cattive consuetudini radicate.

È ben noto che vi sia una forte correlazione tra l'inefficienza della pubblica amministrazione e la sfiducia che il cittadino matura nei confronti di quest'ultima. Tuttavia, un'analisi più accurata deve rendere conto del fatto che la fiducia verso le istituzioni non è sempre o solo generica, vuota: un indice che cala o cresce; bensì deve aiutare a capire i come e i perché di queste dinamiche. deve cioè indagare e specificare per quali «doti» o «vizi», per quali prestazioni o scopi specifici ci si fida o meno di un dato servizio, ruolo, organizzazione; e sulla base di quali credenze e attese.

In modo un po' sorprendente un'importante ricerca sulla fiducia dei cittadini nel pagare le tasse<sup>7</sup> viene molto focalizzata sulla agenzia delle entrate e su come i contribuenti vivono la relazione con essa, le modalità, la comunicazione, l'interazione, ecc.: competenza, gentilezza, disponibilità, efficienza. tutte cose sommamente irrilevanti nel pagare o meno le tasse per un italiano; la relazione con ed il funzionamento dell'apparato delle imposte ha ben poco a che fare con il vissuto di fiducia. il problema è ben altro:

a) che ci fanno con i soldi che mi levano? andranno a buon fine? ne ricevo/riceviamo servizi utili; vanno a beneficio della collettività. oppure se ne approfittano i politici e gli amministratori per fini privati o di categoria o politico-elettorali?

b) È sicuro che li tolgono a tutti i soldi? e proporzionalmente, equamente? oppure molti evadono e nessuno interviene o sono favoriti appositamente?

Ma il problema che stiamo sottolineando sono i *contenuti specifici*: una cosa è la fiducia o meno verso il corpo della finanza, e soprattutto i dirigenti che decidono che iniziative prendere e chi perseguire; altra cosa nell'impiegato agli sportelli dell'agenzia; altra cosa quello che mi aspetterei dal sindaco o dall'assessore; altra cosa dal dirigente di una asl o ospedale; altra cosa dai politici; altra cosa dai giudici, ecc.

Non si tratta di fiducia o sfiducia ma di fiducie e sfiducie, ed entrambe sono fondate su credenze relative a costumi, prassi, mentalità, disvalori, burocrazie, che uno ha avuto modo di osservare o sono comunque «vox populi». Senza alcun dubbio non è giustificabile l'utilizzo di questi fattori come alibi per emulare comportamenti impropri, tuttavia, ciò accade e non raramente.

### **2.1.1. Evasione, un fenomeno diffuso: “Tutti lo fanno”**

Ricollegandoci a quanto detto nel paragrafo precedente, comprendiamo che le persone sono più propense a pagare le tasse se ritengono che i loro amici e gli altri cittadini paghino le tasse, questo assunto inoltre rientra in quella categorizzazione affrontata anteriormente circa il rispetto di norme sociali. Purtroppo una delle opinioni più diffuse tra i cittadini è riassumibile dall'idea che «in fondo tutti siamo un po' evasori», che l'evasione sia una caratteristica intrinseca del nostro Paese, della nostra storia e cultura, giustificata o giustificabile dall'alto livello di tassazione, dalla scarsa efficienza della Pubblica Amministrazione e dagli sprechi nella spesa pubblica. L'ipotesi che vi sia una “cultura mediterranea” dell'evasione non manca di qualche fondamento visto che i Romani seppellivano i loro gioielli per evitare la tassa sul lusso e che, a tutt'oggi, i Paesi mediterranei Grecia, Italia, Spagna e Portogallo sono tra quelli con i tassi di evasione o, meglio, di economia sommersa più elevati nel mondo occidentale (Santoro 2010). Il problema è che possa venire a crearsi una situazione di equilibri-multipli determinati da processi cumulativi che, invece di convergere, possano divergere tra loro. In questo potenziale equilibrio che definiremo “immorale” l'evasione fiscale e la corruzione rappresentano la norma e non l'eccezione; l'equilibrio, quindi, potrebbe essere self-enforcing (Vatiero 2005): se la corruzione, l'evasione è accettata comunemente fa parte della cultura quotidiana, l'onesto, così, non ha incentivo a rifiutarla, sia perché si sente meno responsabile moralmente, sia perché è più difficile essere scoperti e perseguiti. Cannari e D'Alessio (2007) affermano che “affinché la tassazione sia percepita come ‘giusta’” è “essenziale” dividerla “equamente tra la popolazione”. Proprio per questo motivo “la diffusa convinzione che altri evadano è già di per sé uno stimolo ad ulteriore evasione”. Vi è poi una sorta di imitazione collettiva nel sottrarsi al proprio dovere fiscale: “se lo fa il vicino ti senti quasi in dovere di farlo anche tu” l'emulazione è descritta in questi termini dagli economisti Zanella e Galbiati (2012). In un loro studio viene messo in evidenza il fatto che sia considerato normale non pagare le tasse quando si prevede che altri riescano a farlo senza danni. Il realtà i due autori rinvennero l'esistenza di un “moltiplicatore sociale” dell'evasione che stimano pari a 2,5 – 3 il che implica tra l'altro che il Governo può ridurre l'evasione fiscale inducendo contribuenti “chiave” a comportarsi onestamente perché l'emulazione funziona anche al contrario. Galbiati e Zanella hanno analizzato i dati di 80.000 dichiarazioni dagli anni '80 ad oggi rinvenendo che le dichiarazioni sottostimano quasi sempre il reddito effettivo del lavoratore, tale fenomeno è dovuto al fatto che si lasci al lavoratore stesso la facoltà di dichiarare quanto guadagna e gli atteggiamenti di tolleranza, anziché di riprovazione sociale, nei confronti di chi opera in condizioni di irregolarità hanno alimentato l'emulazione verso coloro che vivono frodando gli obblighi di legge. Kaplan e Reckers (1985) suggeriscono che la conoscenza di una vasta diffusione di evasione fiscale potrebbe, in alcuni casi e a seconda della situazione, rivelare da parte dei contribuenti due atteggiamenti opposti: i contribuenti sarebbero meno restii a sottrarsi quando credono che crei gravi problemi nazionali, ma sono più inclini all'evasione quando dalla loro esperienza personale o professionale percepiscono gli evasori come persone altamente morali.

## 2.2 Tax Morale e Tax Compliance

L'obbligo morale di una persona a pagare le tasse deriva da ciò che si ritiene giusto o sbagliato; alcuni autori mettono in discussione che l'evasione possa essere percepita come un atto amorale (Klepper e Nagin, 1989). Per la prima volta discussa da Günter Schmolders la "tax morale" venne definita "the attitude of a group or the whole population of taxpayers regarding the question of accomplishment or neglect of their tax duties; it is anchored in citizens' tax mentality and in their consciousness to be citizens, which is the base of their inner acceptance of tax duties and acknowledgement of the sovereignty of the state" ovvero è il giudizio morale che individualmente o collettivamente si ha dell'evasione e dell'evasore. Per i dati sulla Tax morale, la recente letteratura (sta contribuendo ad una migliore conoscenza del legame tra attitudine al rispetto delle regole fiscali e contesto sociale, istituzionale, economico. Particolarmente interessante per questa ricerca è Torgler. Analizzando due indagini demoscopiche l'autore individua che i Paesi dell'America Latina presentano una significativa correlazione (negativa) tra tax morale e dimensione dell'economia sommersa. Torgler stima, inoltre, una correlazione positiva tra i Paesi con maggiore tax morale ed il giudizio di fiducia verso le istituzioni, il grado di democrazia, la maggiore felicità individuale. Indicativo è poi il risultato che la probabilità (percepita) di essere sottoposto a controllo non ha un legame significativo con l'attitudine al rispetto delle norme fiscali, mostrando così una discrasia tra i meccanismi di interazione delle istituzioni formali ed informali e l'Economia Sommersa. Cummings-Martinez-Vazquez- McKee-Torgler (2004, 2005) hanno messo in evidenza che le attitudini dei cittadini nei confronti del Governo – e nello scambio fiscale percepito tra Stato e contribuenti – sono due variabili chiave per spiegare i diversi livelli di tax compliance dei vari Paesi – e che le differenze culturali di questi ultimi hanno un ruolo decisivo nel determinare i comportamenti in materia di imposte. Orviska-Hudson invece, hanno richiamato l'attenzione sull'importanza del concetto di *civic duty* e sul grado di tolleranza che l'evasione incontra in diversi strati della popolazione. Slemrod e Slemrod- Katuscak dimostrano invece che l'evasione è più bassa nei Paesi che esibiscono un grado più elevato di trustworthiness (non riferito al Governo), di fiducia e capitale sociale. L'idea di comunità, nutrita dalla fiducia (trust) tra i cittadini e forse anche dalla fiducia nei confronti del Governo, tende ad aver effetti evidenti e significativi su una serie di variabili importanti di finanza pubblica, come la valutazione dei cittadini della spesa pubblica, la percezione dell'equità del sistema fiscale e il grado di compliance fiscale; variazioni nel grado di trust spiegano anche le variazioni nei Paesi del tipo di tassazione usata, del livello di tassazione e, soprattutto, del grado di evasione. Le conclusioni all'indagine svolta nel loro lavoro da parte di Filippin et al. (2013) su un campione rappresentativo di capifamiglia italiani che incrociati con le informazioni fiscali comprese quelle relative ai controlli, emergerebbe una correlazione positiva tra l'intensità dei controlli e la lealtà fiscale: nelle aree nelle quali i controlli fiscali sono più frequenti, anche la lealtà fiscale è mediamente più elevata. Secondo queste evidenze gli autori sostengono implicitamente che l'accresciuta Tax compliance determini un miglioramento della Tax morale. In realtà si può di sicuro pensare che un sistema di controlli diffuso crei la percezione di un'equità fiscale diffusa, riduca l'idea dell'evasione come norma sociale e in tal senso migliori la tax morale quale elemento psicologico fortemente connaturato alle norme sociali.

Kornhauser, (2008) definendola “*The collective name for all the non-rational factors and motivations such as social norms, personal values and various cognitive processes that strongly affect an individual’s voluntary compliance with laws*”. In realtà definisce un processo inverso la *tax morale* come una (se non la principale) determinante della *tax compliance*, la *tax morale* può essere vista tuttavia come un indicatore dell’accettazione culturale delle regole e dell’agire secondo norme condivise. Kornhauser, (2008) risolve il dilemma rappresentando la dinamicità delle componenti della *tax morale* che interagiscono con l’ambiente esterno; per cui un agente esterno come ad esempio un’Agenzia Fiscale può influenzare in maniera indiretta la *tax morale* attraverso l’educazione al rispetto delle norme, attraverso education, properly “framing communications”, procedure corrette ed un modello comportamentale che inglobi le analisi sulla *tax morale* nella sua operatività. Secondo Maurin, Sookram e Watson (2003) ciò che crea questo “sentimento” è preminentemente la percezione che il Governo agisca con correttezza. Secondo Torgler, Schneider e Schaltegger (2009), i governi che rispettano le preferenze della popolazione o la democrazia guadagnerebbe un supporto maggiore dai cittadini rispetto ad un Governo "malevolo" accrescendo così la motivazione alla *tax compliance*.

In merito alla *tax compliance*, nei capitoli precedenti non ci siamo mai soffermati nello specifico sull’accezione intrinseca del concetto. La *Tax compliance* può essere definita come la propensione individuale ad ottemperare spontaneamente ai propri obblighi fiscali; dipende, oltre che da alcune variabili socio-demografiche, dalla massimizzazione dell’utilità da parte del contribuente, dall’incapacità del sistema politico e amministrativo, dalla bassa onerosità dell’evasione, dagli elevati costi e dai bassi benefici della lotta all’evasione, dalla struttura del sistema produttivo polverizzato, dall’apparato giudiziario inefficace ed anche dal grado di efficienza con il quale lo Stato offre ai cittadini beni e servizi pubblici. L’Agenzia delle Entrate differenzia la *compliance* meramente tecnica da quella amministrativa: la prima è legata all’effettivo gettito fiscale che sarebbe necessario pagare qualora si assolvessero a pieno gli obblighi fiscali a livello territoriale. In letteratura, però, si identifica anche la *compliance* amministrativa che è relativa al rispetto delle scadenze di pagamento e delle regole contabili necessarie per compilare le dichiarazioni fiscali (OECD 1999). Nonostante il pagamento delle tasse rappresenti un interesse primario ed un dovere per ogni cittadino (Silvani (1992)) è lapalissiano che le persone non amino pagare le tasse, di conseguenza l’obiettivo dell’amministrazione fiscale è quello di promuovere la *tax compliance*. Il rispetto delle norme sociali, fiscali e la *tax compliance* possono avere diverse accezioni e sfaccettature e molti sono gli studi che cercano di segmentare le tipologie di contribuenti sulla base della loro visione di *tax compliance*. McBarnett (2003) individua tre forme di *compliance*: “**Committed compliance**” rappresenta la volontà di adempiere l’obbligo fiscale senza lamentarsi, “**Capitulative compliance**” rappresenta la riluttanza ad adempiere ai propri obblighi fiscali e che necessita di spinte esterne e “**Creative compliance**” che si riferisce a tutte quelle azioni poste in essere dal *tax payer* con la volontà di ridurre le tasse attraverso la ridefinizione dei guadagni e delle spese deducibili (molto vicino al concetto di elusione).

Kirchler (2007) afferma che la *compliance* potrebbe essere volontaria o imposta: la *compliance* è volontaria

se è resa possibile dalla fiducia e dalla cooperazione tra amministrazione fiscale e contribuente che riveste un ruolo primario (se crede nell'amministrazione pubblica la cooperazione sarà più duratura); la compliance è imposta se il pagamento delle imposte è frutto di minacce di applicazione di sanzioni e controlli. Da quanto emerso finora, e così come sostenuto da altri autori (Everest-Phillip e Sandall (2009)), la qualità della governance pubblica influenza la tax compliance; è necessario avere un buon sistema fiscale per ottenere una qualità maggiore nella governance pubblica.

La *tax compliance* è, dunque, fortemente influenzata dalla tax morale che a sua volta è una variabile dipendente della *tax evasion*.<sup>9</sup> Non solo il sistema economico ma anche quello politico contribuiscono a condizionare le attività economiche formali e informali. Viene confermata nuovamente la teoria che la propensione a pagare le tasse risulta essere strettamente collegata alla qualità della P.A. Una Pubblica Amministrazione inefficiente e “sprecona” non favorisce l’adempimento spontaneo dei cittadini agli obblighi tributari. Se il Governo e l’amministrazione mantengono considerevole potere discrezionale sull’assegnazione delle risorse il livello della corruzione aumenta. Se i cittadini, invece, percepiscono che i loro interessi sono adeguatamente rappresentati e tutelati nelle istituzioni politiche la loro identificazione con lo Stato e la loro disponibilità a pagare le tasse aumenta. Uno Stato più comprensivo e legittimato, in sintesi, fa aumentare la disponibilità dei cittadini a pagare le tasse. In Paesi dove la corruzione è sistemica e il budget del Governo manca di trasparenza e responsabilità non può essere sostenuto che l’obbligo di pagare le tasse sia un obbligo sociale diffuso. L’instabilità istituzionale, la perdita di trasparenza e il ruolo spesso assente della legge influenzano, invece, la disponibilità dei cittadini ad essere attivi nell’economia formale.

### **2.3. Tax Gap**

Il Tax Gap è definito come la differenza tra l’ammontare di tasse dovute dai contribuenti, tenendo conto del Tax code, e l’ammontare che viene veramente pagato al Fisco, in tempo.<sup>10</sup> Questa definizione sembra essere precisa, ma in molti casi si verificano alcune difficoltà nell’applicazione.

Per esempio, consideriamo il caso di un complesso aziendale multinazionale, con operazioni estese ed impegni finanziari complicati. L’ammontare di tasse imposte dal Fisco per questa entità può non essere visto come certo dal contribuente, dai suoi consulenti e dagli investitori. Spesso, molte interpretazioni del diritto tributario sono richieste per collegarsi perfettamente al modello dei fatti dell’entità in questione, e queste interpretazioni possono differire tra il contribuente e l’amministratore fiscale. Se ci sono delle incertezze circa la vera responsabilità fiscale imposta dal Fisco, allora queste incertezze andranno ad influenzare la stima stessa del tax gap.

---

<sup>9</sup> Compliance Risk Management: Managing and Improving Tax compliance” a cura dell’OECD, 2004

<sup>10</sup> *Understanding the Tax Gap*, Mark J. Mazur, Alan H.; *National Tax Journal*

In linea di principio, il tax gap tiene conto di tutti i soggetti contribuenti e tutte le tasse (individuali e sul reddito delle società, sui salari, sulle proprietà). Tuttavia, l'Internal Revenue Service (IRS) non ha ancora individuato le stime di tutte le componenti del tax gap.

The Internal Revenue Service limita le sue stime del tax gap al settore delle attività legali non tenendo conto delle tasse e delle imposte connesse ad attività fortemente illegali come ad esempio prostituzione e lo spaccio di stupefacenti. La logica primaria che porta all'esclusione di questi elementi è in qualche modo filosofica, in quanto l'interesse del governo prevalente non è eliminare il tax gap associato alle attività illegali ma, bensì, eliminare l'attività stessa. Una logica secondaria (più pratica) è ravvisabile nel fatto che diventerebbe estremamente difficile stimare l'ammontare di reddito imponibile proveniente dalle attività illecite.

Il Tax Gap non è sinonimo della cosiddetta “**underground economy**”, tuttavia c'è una sovrapposizione. L'underground economy è composta da attività che non sono visibili al Fisco o qualsiasi altra autorità governamentale. Alcune di queste attività fanno parte del settore delle attività legali, altre, invece, ricadano nel settore delle attività illegali.

Mentre una parte del tax gap deriva dal reddito imponibile del settore legale, generato dai soggetti partecipanti all'underground economy, la restante parte deriva dalla *noncompliance*, quale, risulta essere, completamente estranea all'underground economy. Dunque, nonostante ci sia una sostanziale sovrapposizione tra tax gap e underground economy, risulta essere necessario non confondere questi due concetti, mantenendone la sostanziale distinzione.<sup>11</sup>

L'Internal Revenue Service classifica ogni dollaro del tax gap nelle seguenti tre categorie esclusive:

**Nonfiling gap**- Tasse non pagate in tempo, associate a ricavi non registrati alla data prestabilita o non registrati affatto.

**Underreporting gap**- L'imposta aggiuntiva dovuta su dichiarazioni archiviate in tempo utile derivante dalla cattiva segnalazione della responsabilità fiscale su tali dichiarazioni (rispetto alla responsabilità effettiva dovuta ai sensi del codice fiscale)

**Underpayment gap**- Tassa connessa a ricavi registrati alla data prestabilita ma, non pagata in tempo.

Per ognuna di queste componenti, il tax gap lordo è definito come sotto pagamenti al netto di pagamenti in eccesso, in questo modo gli errori del soggetto contribuente a favore del governo vengono appropriamente utilizzati per ricavarne le stime.

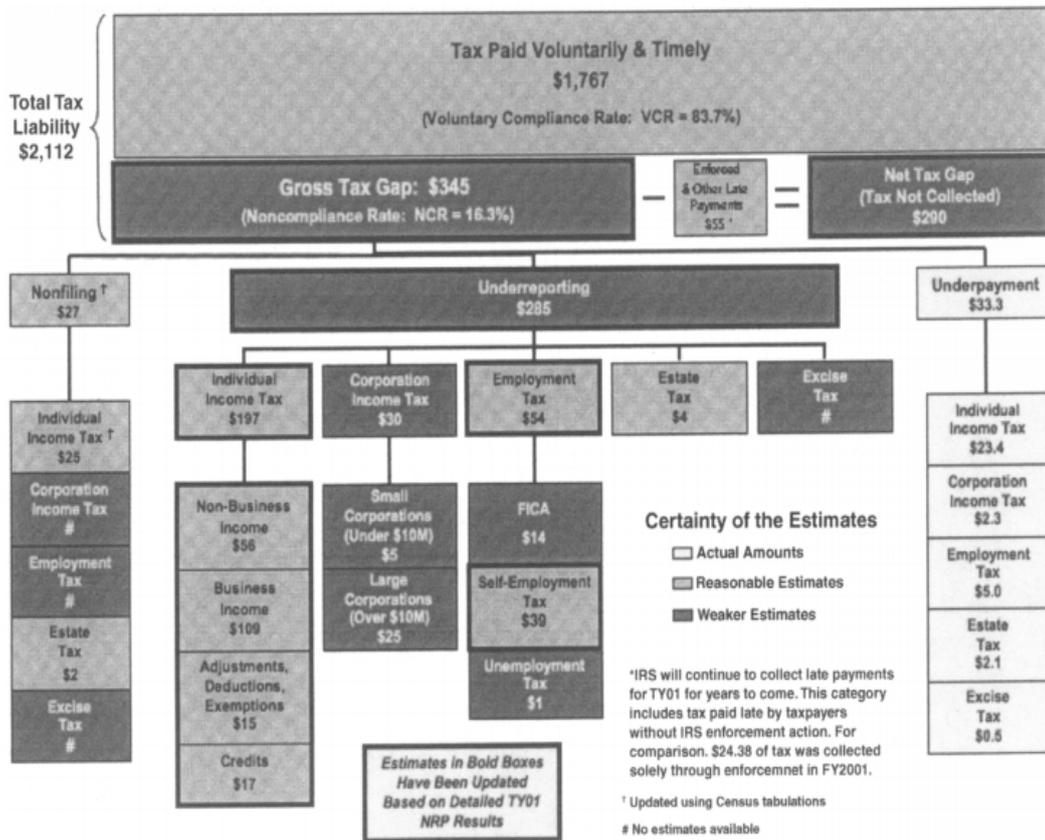
Queste tre componenti vengono raffigurate nel grafico in basso, chiamato “Tax Gap map”. Come vediamo dalla mappa, nel 2001 la percentuale di *underreporting* accounts è circa l'80% dei 345 miliardi di tax gap lordo,

---

<sup>11</sup> *Causes and consequences of non-observed economy*” di Gražina Startienė e Karolis Trimonis, 2010

mentre *nonfiling* e *underpayment* risultano essere al di sotto del 10%.

Figure 1. Tax Gap Map for Tax Year 2001 (in \$ Billions)



571

Internal Revenue Service • February 2007

Understanding the Tax Gap

La mappa indica inoltre, che la porzione più vasta di tax gap è attribuibile all'imposta sul reddito individuale (la fonte primaria di entrata per il governo). Il più grande contributore del tax gap derivante dal reddito imponibile individuale risulta essere quello relativo al reddito commerciali non dichiarato. Ciò è dovuto principalmente al fatto che la maggior parte dei ricavi è molto poco "visibile" all' IRS, soprattutto se le informazioni derivano dall'informazione di terze parti.

Gli elementi del Tax Gap sono stimati separatamente, con le diverse componenti combinate all'interno della Tax Gap Map. Come abbiamo notato sopra, l'underpayment gap viene calcolato direttamente dall'IRS accounting data. L'IRS sa sia quanta percentuale di ricavo viene registrata, sia quanto delle tasse dovute viene pagato in tempo; l'underpayment gap non è altro che la differenza tra questi due.

Le stime del Nonfiling gap sono state derivate per il reddito imponibile individuale e le tasse di proprietà. In entrambi i casi, le stime derivano dal confronto tra le stime della responsabilità fiscale globale tra la popolazione, richiesta per presentare una dichiarazione sviluppata da un set di dati non fiscali con le cifre corrispondenti derivate dai dati fiscali relativi ai depositanti tempestivi. La stima della responsabilità fiscale totale associata ai ritardatari e ai non depositanti viene quindi ridotta dalla quantità di imposta trattenuta o

altrimenti pagata in tempo dai non depositanti ritardatari per ottenere, dunque, una stima del gap di riempimento. Dal momento che queste stime richiedono comparazioni di molteplici data sets, generalmente si registra un notevole ritardo tra il momento in cui vengono registrati i ricavi e quello in cui le stime vengono generate.

Per quanto concerne le stime dell'Underreporting gap, tipicamente, derivano sia da analisi approfondite di dividendi selezionati casualmente, sia da regolari operazioni di audit che, normalmente, vengono condotte dall'IRS.

Una delle ragioni principali per cui si riscontrano ritardi nello svolgimento delle analisi risiede nel fatto che, l'esaminazione di un complesso di dividendi richiede un significativo quantitativo di tempo per il completamento inoltre, le stime statistiche valide richiedono la raccolta di dati di alta qualità per tutti i tipi di campioni. Una seconda ragione per cui si verificano ritardi è da attribuire al bisogno di revisionare i dati e ripulirli in modo tale da non riscontrare nessuna anomalia. Una terza ragione è rinvenibile nel divario fiscale complessivo per il quale le stime richiedono un adeguamento da tener conto nella misura in cui i revisori contabili non rilevano tutti i redditi sottostimati.

Le stime del divario fiscale saranno sempre in ritardo. In gran parte, questo è perché la non conformità può essere valutata solo in via successiva al periodo d'imposta. Tuttavia, un solido programma di ricerca per l'IRS può aiutare a fornire stime migliorate e al contempo ottenere aggiornamenti regolari circa il divario fiscale. Dunque, l'IRS ha recentemente annunciato una nuova serie di rendicontazione dell'imposta sul reddito individuale, a partire dalle Dichiarazioni dell'anno fiscale 2006. Questi nuovi studi si verificheranno ogni anno e coinvolgeranno piccoli campioni (ad esempio circa 13000 dichiarazioni dell'anno 2006 verranno incluse). Questa forte attenzione fornirà anche uno stimolo per sviluppare nuove tecniche di stima e di rilevazione. Questo, a sua volta, ci rende cauti e ottimisti, sperando che la qualità delle stime del tax gap miglioreranno nel corso degli anni.

## CAPITOLO 3: LA LOTTA ALL'EVASIONE

### *3.1 Le opinioni degli italiani sull'evasione fiscale (indagine Banca d'Italia e del CENSIS)*

La Banca d'Italia nel 2007 ha deciso di raccogliere le opinioni degli italiani in merito al problema dell'evasione fiscale, per questo motivo, ha effettuato un'indagine specifica, soffermandosi su un campione costituito da 3796 capofamiglia. Durante lo svolgimento dell'indagine sono state richieste opinioni sul livello della tassazione, sulla gravità del fenomeno dell'evasione, sulle motivazioni alla base dei comportamenti dei contribuenti, sull'opportunità di modificare l'intensità degli accertamenti, sugli strumenti più efficaci per combattere la problematica. Trattandosi di questioni delicate, nell'elaborazione dei quesiti non è stato chiesto esplicitamente al soggetto intervistato informazioni relative al suo specifico comportamento, bensì il suo grado di accordo in merito ad affermazioni riferite a un generico cittadino, con l'obiettivo di ottenere indicazioni relativamente affidabili sui fenomeni oggetto di indagine.

Ad esempio, è stato chiesto agli intervistati quanto concordassero con la seguente affermazione: “Un cittadino paga volentieri le tasse se lo Stato funziona bene”;<sup>12</sup> gli intervistati sembrano prediligere un sistema caratterizzato da un livello di servizi pubblici e della tassazione relativamente elevato rispetto ad alternative che prevedono un minore intervento redistributivo dello Stato. Il 40 per cento dei soggetti ritiene che “la funzione dello Stato è quella di fornire a tutti i cittadini il maggior numero di servizi pubblici (es: educazione, sanità, trasporti, ecc.) anche se il livello di tassazione è molto elevato”, un ulteriore 33 per cento ritiene che “vi sono spese necessarie per il benessere sociale che lo Stato deve obbligatoriamente sostenere, dunque bisogna fare in modo che le tasse e le imposte pagate coprano queste spese aumentandole in caso di necessità”.

Il fenomeno dell'evasione viene giudicato un problema grave o molto grave da circa il 75 per cento degli intervistati; la restante parte ritiene sia un problema come altri o addirittura marginale.

La capacità di controllo non è ritenuta sufficiente dalla maggioranza degli intervistati, che segnala l'esigenza di incrementare l'attività di accertamento dell'Amministrazione fiscale. Circa gli strumenti da adottare per la lotta all'evasione fiscale, gli intervistati segnalano con maggiore frequenza la necessità di aumentare i controlli, di inasprire le sanzioni in danaro e di controllare i cittadini con elevato tenore di vita.

L'indagine ha inoltre messo in luce una serie di atteggiamenti nei confronti del fenomeno evasivo. L'affermazione che riscuote maggiore consenso da parte degli intervistati segnala come l'evasione sia percepita come un meccanismo in grado di provocare ingenti distorsioni tra l'entità delle imposte pagate e quanto sarebbe effettivamente dovuto sulla base della capacità contributiva

Trova inoltre un largo consenso tra i rispondenti sia l'affermazione secondo la quale una maggiore equità nel

---

<sup>12</sup> N. 618 - Le opinioni degli italiani sull'evasione fiscale , 25 marzo 2007

pagamento dei tributi indurrebbe i contribuenti a pagare le imposte più volentieri, sia quella che collega una favorevole disposizione al pagamento delle tasse al buon funzionamento dei servizi pubblici.

Tra i temi toccati attraverso l'indagine emerge, inoltre, anche l'ipotesi di federalismo fiscale. La quota di coloro che si dichiarano (molto o abbastanza) d'accordo con un'ipotesi di federalismo fiscale ("I soldi delle tasse dovrebbero essere spesi nel luogo dove sono stati presi") è pari al 48 per cento, contro il 26 per cento che si dichiara contrario e il restante 26 per cento che si colloca in una situazione intermedia.

Il livello di consenso rispetto a questa affermazione è maggiore al Nord (51 per cento) mentre al Centro scende al 32 per cento; al Sud risulta circa pari alla media nazionale (49 per cento). Il grado di accordo è inoltre appena maggiore della media nelle classi giovanili (fino a 40 anni) e anziane (oltre i 65 anni), in entrambi i casi con circa il 50 per cento, e tra i soggetti con titoli di studio più bassi (circa il 50 per cento tra coloro che hanno fino alla licenza media); si riduce invece significativamente nelle classi di età intermedie (44 per cento) e tra coloro che hanno titoli di studio più elevati (40 per cento). Quanto alle categorie professionali, più favorevoli sono gli operai (51 per cento) e i lavoratori autonomi (57 per cento) mentre i quadri/dirigenti e gli imprenditori sono assai meno favorevoli (rispettivamente 27 e 38 per cento).

Al campione sono infine state poste alcune domande in merito al condono. Il condono è un provvedimento emanato dal legislatore o dal governo mediante decreti legge, in via del tutto eccezionale, che prevede la rinuncia del Fisco, con atto unilaterale, a chiedere il versamento di imposte e sanzioni in precedenza accertate oppure nel caso di condoni riferiti a soggetti che non hanno ancora ricevuto l'avviso di accertamento è prevista la rinuncia al diritto di accertare.

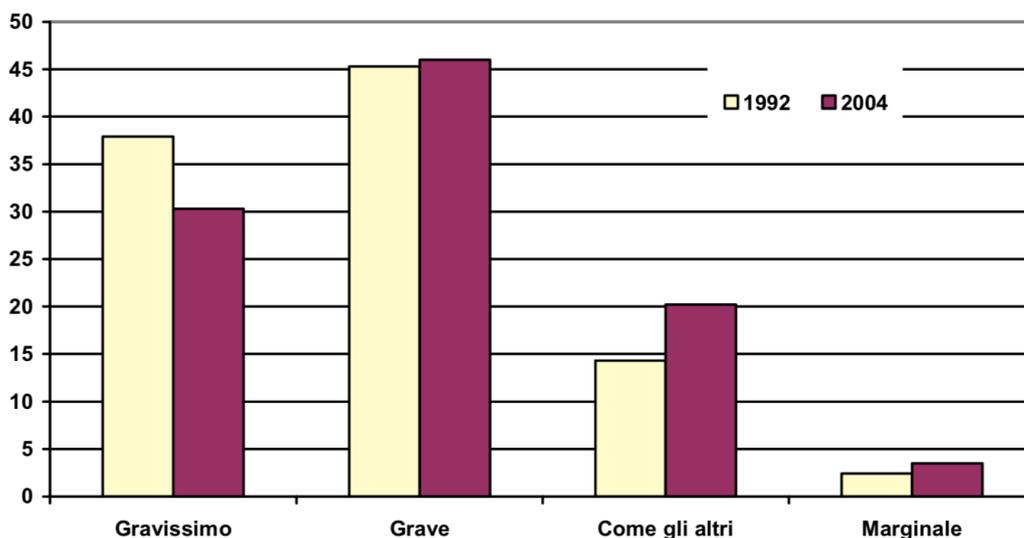
I contribuenti che vi aderiscono possono ottenere l'annullamento parziale e spesso totale di sanzioni e pene, pagando una somma di denaro la cui entità varia a seconda di ciò che si vuole condonare. Esistono vari tipi di condoni, i più noti sono quello fiscale ed edilizio.

Le risposte degli intervistati segnalano in prevalenza la necessità di recuperare i tributi persi a causa del fenomeno dell'evasione (37 per cento); è diffusa però la percezione che i condoni siano un atto di debolezza dello Stato, che li concede perché impotente nei confronti degli evasori (29 per cento) o perché sono richiesti dalle categorie che contribuiscono maggiormente all'economia sommersa (25 per cento).

Il giudizio complessivo sui condoni vede prevalere (50 per cento) i soggetti che sostengono che il condono sia una pratica ingiusta, contro il 35 per cento che la ritiene giusta. Questi ultimi segnalano, tuttavia, la necessità di fare ricorso a questa pratica con la dovuta parsimonia, per evitare di avvantaggiare i soggetti evasori; per contro tra i soggetti che la ritengono una pratica ingiusta, gran parte sostiene che il condono rappresenti, inevitabilmente, una pratica necessaria per far quadrare i conti dello Stato.

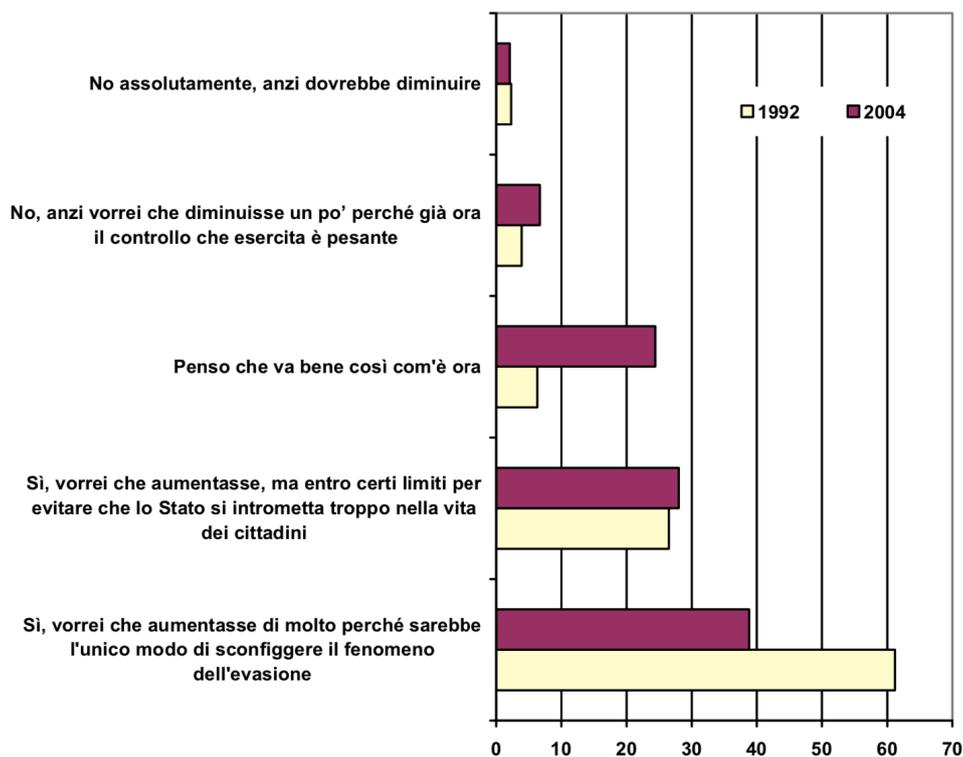
Fig. 1

### Percezione della gravità del fenomeno dell'evasione fiscale, 1992-2004



Fonte: elaborazioni su dati Banca d'Italia (2004) e Ministero delle Finanze (1992).

### Preferenza circa l'aumento o la diminuzione dei controlli fiscali



Fonte: elaborazioni su dati Banca d'Italia (2004) e Ministero delle Finanze (1992).

### ***3.2. Un'analisi economica delle pratiche più diffuse di evasione ed elusione fiscale in Italia: dimensioni dell'economia sommersa***

Dall'analisi effettuata nei precedenti capitoli emerge che il fenomeno dell'evasione fiscale oltre ad essere in crescita, ha anche riflessi particolarmente negativi sull'economia e sul benessere della società.

Nei successivi paragrafi l'attenzione sarà dunque posta sulle pratiche di evasione ed elusione fiscale più diffuse, al fine di identificarle ed individuare le strategie più idonee al loro contrasto.

#### ***3.2.1. Il fenomeno delle frodi Carosello***

Dal punto di vista giuridico la “frode carosello” può essere definita, in termini generali, come un meccanismo fraudolento dell'Iva posto in essere attraverso una serie di operazioni volte alla realizzazione di attività economiche fittizie, con l'obiettivo di ottenere crediti d'imposta, ai quali corrispondono profitti molto elevati. In altre parole, lo scopo della frode è quello di recuperare l'Iva versata, per il tramite di una o più operazioni fittizie ed il ricorso a società di comodo.

Il meccanismo viene attuato mediante vari passaggi di beni o servizi, in genere si tratta di operazioni svolte all'interno dell'Unione Europea, grazie ai quali l'impresa acquirente detrae l'Iva malgrado il venditore non l'abbia versata. Tale sistema è frequentemente messo in pratica dagli imprenditori che intendono importare prodotti dall'estero per rivenderli in Italia.<sup>13</sup>

Tutti gli operatori economici appartenenti ai Paesi dell'Unione Europea nel momento in cui producono o vendono un bene o un servizio hanno un dovere ed un diritto. Da un lato devono applicare l'Iva sull'importo a loro pagato dai clienti e poi versarla allo Stato (Iva a debito), dall'altro hanno il diritto al rimborso da parte dello Stato per l'Iva che pagano ai fornitori (Iva a credito). Tuttavia questo è un principio valido solamente all'interno e tra i membri dell'Unione Europea. Nonostante siano trascorsi più di trent'anni dall'introduzione dell'Iva, tra i diversi Paesi si applica il “regime transitorio” basato sul cosiddetto “principio di destinazione” che prevede che le merci esportate da un Paese all'altro siano esenti da imposte. L'importatore dovrebbe pagare l'Iva ma non lo fa al momento dell'importazione alla frontiera, se ne occupa successivamente seguendo le regole dettate dal suo Paese di residenza. Ed è proprio mediante il principio di destinazione che si crea la frode carosello nel lasso di tempo che intercorre tra l'importazione e il pagamento dell'Iva.

Si pensi ad una società A (c.d. società intermedia) che fornisce merci ad una società B residente in un altro membro (si scoprirà poi essere una società fittizia). L'acquisto effettuato dalla società B è avvenuto senza

---

<sup>13</sup> Miccinesi, M., Le frodi carosello nell'iva, <<RIVISTA DI DIRITTO TRIBUTARIO>>, 2011

pagamento dell'Iva ma questa società ha poi effettuato una fornitura sul territorio nazionale alla società C (chiamata broker), con conseguente pagamento di Iva. Emerge perciò che la società B scompare pur avendo incassato l'Iva ma non ha versato nulla allo Stato e dato che in precedenza non ha pagato l'Iva sugli acquisti non ha neanche nulla da chiedere a rimborso. Invece la società C chiede il rimborso per l'Iva pagata alla società B. Naturalmente nel passaggio tra le società B e C possono essere utilizzate numerose altre società che fanno da filtro (c.d. buffer) e che in alcuni casi potrebbero non essere a conoscenza della frode in atto. In conclusione l'erario dello Stato importatore perde l'Iva che viene corrisposta a rimborso a C ma che non è mai stata pagata dalla società B. La frode viene propriamente definita "carosello" nel momento in cui C rivende la merce protagonista del meccanismo alla società A mantenendo un regime di esenzione di imposta.

I dati che emergono da statistiche nazionali sull'evasione dell'Iva non sono in grado di distinguere l'evasione tradizionale dell'Iva (per mancata fatturazione) dall'evasione dell'Iva causata invece da frodi internazionali, per questo le statistiche sono di scarso aiuto alle politiche fiscali volte a contrastare questo tipo di evasione. Ciò che invece appare chiaramente è che la frode carosello è un fenomeno di natura comunitaria a cui si può cercare di porre rimedio solamente attraverso strumenti legislativi e amministrativi di calibro europeo.

### ***3.2.2. La nuova normativa in tema di Transfer pricing***

In tema di elusione fiscale, una delle operazioni più comunemente poste in essere è sicuramente quella del *Transfer pricing* che consiste nel fissare prezzi al fine di ridurre il carico fiscale del gruppo multinazionale nelle transazioni tra società riferibili allo stesso gruppo.

Prendiamo in considerazione il caso di una multinazionale che commercializza su un'area molto ampia e produce in un Paese a regime fiscale ordinario che decide di creare una sua filiale in un paradiso fiscale. Supponiamo con un esempio numerico che i beni e servizi prodotti abbiano un valore di mercato di 100 euro e un costo di produzione di 50 euro. Tali prodotti non vengono venduti direttamente ai clienti sparsi nel mondo, ma vengono prima venduti alla filiale situata nel paradiso fiscale riconducibile alla multinazionale al prezzo di 51 euro. Sarà poi quest'ultima che provvederà a rivendere i beni al prezzo di mercato di 100 euro. Così facendo la società dovrà pagare le tasse nel Paese a regime ordinario su un utile di solamente 1 euro, mentre sui restanti 49 euro potrà godere del regime fiscale agevolato a cui è soggetta la filiale situata nel paradiso fiscale. In alcuni casi le società si spingono molto oltre vendendo il proprio prodotto alla filiale sottocosto, registrando in questo modo una perdita nel suo Paese a regime fiscale ordinario, potendo così godere quando e dove previsto di incentivi per la propria situazione finanziaria e ottenendo invece tutto l'utile nel paradiso fiscale.

Il fenomeno del transfer pricing appare dalle stime in crescita, dato che circa il 60-70 per cento delle vendite nei Paesi sviluppati avviene tra società facenti capo agli stessi gruppi multinazionali. Proprio per questo motivo l'Ocse si è attivata per l'introduzione del cosiddetto "principio della lunghezza del braccio" (arm's

length principle), secondo il quale il prezzo nelle transazioni che si verificano all' interno dei gruppi multinazionali dovrebbe essere quello che normalmente viene praticato quando il bene o servizio viene venduto, e l'ambito territoriale che deve essere considerato è appunto quello della "lunghezza del braccio" operativo della società trattata.

Tale principio risulta tuttavia di difficile applicazione dato che molte transazioni hanno ad oggetto la "proprietà intellettuale" quindi brevetti e diritti d'autore per i quali è complicato definire un prezzo oggettivo e di mercato. Consideriamo ad esempio un'impresa che si occupa di ricerca e sviluppo e immaginiamo che realizzi un nuovo brevetto industriale. Se quest'ultimo viene venduto per l'utilizzo ad un'altra impresa è possibile trovare un prezzo adeguato poiché deve riflettere da un verso i benefici che l'impresa acquirente può ottenere utilizzando il brevetto per produrre beni e servizi sul mercato e dall'altro i costi sostenuti dall'impresa che lo ha progettato e sviluppato. Il prezzo deriva dunque da una situazione di conflitto di interessi tra acquirente e venditore. Se invece le due società appartengono alla medesima multinazionale generalmente non c'è nessun conflitto di interessi.

La direzione del gruppo farà in modo che il prezzo del brevetto sia alto se l'impresa che lo vende è situata in un Paese a regime fiscale agevolato rispetto alla società acquirente. Così facendo se il brevetto è ammortizzabile fiscalmente, l'impresa acquirente potrà dedurre una parte dei costi dal proprio profitto, mentre la società che lo vende dovrà pagare imposte contenute. Contrariamente se fosse la società che vende il brevetto a trovarsi in un Paese ad alta tassazione, la multinazionale per convenienza stabilirebbe sicuramente un prezzo basso. Ciò mostra come l'articolazione internazionale del gruppo le consente di sfruttare a proprio vantaggio le differenze fiscali tra i vari Paesi, dando così luogo ad una forma di arbitraggio fiscale. Ed è proprio a questo punto che dovrebbe entrare in scena il principio Ocse della lunghezza del braccio. Il che è sottoposto ad un'alta tassazione dovrebbe poter trattare su un prezzo che sia uguale a quello che le parti avrebbero stabilito se si fossero trovate in una normale contrattazione di mercato e quindi se ci fosse stata una situazione di conflitto di interessi.

Come detto in precedenza in valore attribuibile a un brevetto non è assolutamente oggettivo in quanto dipende dalla struttura organizzativa, dalla posizione di mercato e dalla specializzazione produttiva. Ciò spiega perché le amministrazioni dei diversi Stati devono affrontare lunghe e dispendiose battaglie per dimostrare che le multinazionali praticano prezzi che costituiscono esempi di elusione<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> Cfr. *Come funziona il Transfer pricing?*, in [www.societàoff-shore.org](http://www.societàoff-shore.org).

### 3.3 Strategie di contrasto

Gli strumenti di contrasto all'evasione ed elusione fiscale hanno come obiettivo comune e prioritario quello di:

- *ridurre la quota di evasione ed elusione fiscale attualmente presente nel nostro paese;*
- *ampliare ed approfondire l'azione di recupero della base imponibile sottratta a tassazione;*
- *realizzare una più equa distribuzione del carico tributario*

A tal fine, l'azione legislativa ed amministrativa è stata diretta a:

- *razionalizzare* la legislazione fiscale, con l'obiettivo di semplificare gli adempimenti tributari e di ridurre il costo degli adempimenti a carico dei contribuenti;
- *potenziare* i servizi rivolti ai contribuenti, con l'obiettivo di favorire l'adempimento spontaneo degli obblighi fiscali da parte dei contribuenti (*tax compliance*);
- *intensificare* le capacità di controllo dell'amministrazione, con l'obiettivo di accrescere il livello di deterrenza verso i fenomeni evasivi; Le strategie perseguite, al fine di raggiungere tali obiettivi, si esplicano nelle azioni seguenti:
  - *accrescere* l'efficacia dei controlli, favorendo l'adozione di più selettive e mirate misure di contrasto all'evasione e all'elusione fiscale;
  - *incrementare* lo scambio di informazioni tra i diversi attori istituzionali, del centro e della periferia, coinvolti nelle attività di contrasto ai fenomeni evasivi ed accrescere l'incremento della partecipazione attiva dei soggetti istituzionali alle attività di pianificazione ed attuazione dei controlli;
  - *sviluppare* il Sistema informativo della fiscalità e della base dati informativa, attraverso l'integrazione fra le banche dati disponibili per i soggetti istituzionali preposti al controllo, il miglioramento della qualità dei dati utilizzati, e l'implementazione di nuove soluzioni tecnologiche e organizzative che accrescano la capacità di indagine antievasione;
  - *realizzare* un costante monitoraggio dei risultati dell'attività di controllo fiscale. Per il recupero dall'evasione, pertanto, vengono adottati tre strumenti rispetto agli obiettivi da perseguire ed al contesto normativo:

1. Il controllo formale delle dichiarazioni dei redditi, secondo le disposizioni normative (articolo 36-ter Dpr

n. 600 del 1973) che, sulla base di specifici criteri selettivi sempre più sofisticati, presentano situazioni di rischio di indebite detrazioni di imposta o di oneri detraibili e deducibili;

2. Le verifiche e i controlli mirati, cioè le attività istruttorie eseguite presso le sedi delle imprese o dei professionisti così da reperire elementi e documenti fiscalmente rilevanti ai fini dell'accertamento dei maggiori imponibili e delle maggiori imposte dirette, dell'Iva e dell'Irap; 3. gli accertamenti, cioè gli atti impositivi con i quali, sulla base degli elementi istruttori reperiti, sono determinate maggiori imposte, sanzioni ed interessi dovuti dai contribuenti sottoposti a controllo.
3. Le attività di monitoraggio svolte dall'Agenzia delle Entrate, coadiuvate da quelle ispettive della Guardia di Finanza, stanno diventando sempre più mirate, anche in virtù dei nuovi strumenti di contrasto all'evasione, sempre più sofisticati e tecnologici. Si può notare, come ad esempio, grazie alle attività eseguite ci sia stato un incremento, nel 2017, della maggiore imposta accertata a fronte di un numero di accertamenti sostanzialmente stabile (tabella)<sup>15</sup>.

TABELLA DI SINTESI DEI PRINCIPALI RISULTATI CONSEGUITI IN MATERIA DI CONTRASTO ALL'EVASIONE		
Agenzia delle entrate	Cambiamento di verso	Invio di oltre 1,4 milioni di comunicazioni a cittadini per promuovere l'adempimento spontaneo degli obblighi tributari o per invitarli a correggere anomalie.
	Misure volte ad attrarre persone e imprese estere in Italia	Cooperative compliance, patent box, accordi preventivi.
	Riscossione complessiva da attività di controllo	20,1 miliardi di euro (di cui 7,4 da riscossione coattiva, 11,4 miliardi di somme riscosse tramite versamenti diretti e 1,3 miliardi di somme derivanti da promozione della compliance)
Agenzia delle Dogane e dei Monopoli	Maggiori diritti accertati	1,85 miliardi di euro, di cui 1 relativo all'IVA intra e 0,4 alle accise
	Contraffazione	12,9 milioni di valore accertato
Guardia di Finanza	Indagini e attività di polizia giudiziaria svolte	10.872
	Soggetti denunciati per reati tributari	12.375
	Verifiche e controlli fiscali	108.655
	Valori sequestrati (€)	833.770.466
	IVA evasa scoperta (milioni euro)	7.643
	Casi di fiscalità internazionale scoperti	1.809
INL	Attività di vigilanza aziende ispezionate	160.347
	Recupero contributi e premi evasi (€)	1.100.099.932
	Lavoratori in nero	48.073
	Lavoratori irregolari	252.659
INPS Verifiche amministrative	Contributi evasi accertati (€)	295.512.749
	Risparmi in termini di mancati pagamenti per prestazioni (€)	285.889.665
INAIL Verifiche amministrative	Premi accertati Censim./Indotto	37.809.798

Fonte: Nota di aggiornamento del Documento di Economia e Finanza 2018

<sup>15</sup> Nota di aggiornamento Documento di economia e finanza 2018

### 3.3.1 Il Redditometro

L'attività di controllo esercitata nei confronti del segmento persone fisiche prevede un particolare strumento di accertamento, oggetto di continue modifiche sempre più innovative, quale il *Redditometro*, vale a dire una tipologia di accertamento sintetico utilizzabile dall'Amministrazione finanziaria per la determinazione induttiva del reddito complessivo delle persone fisiche sulla base di una tipizzazione di beni e servizi rappresentativi della capacità contributiva. Si tratta, in sintesi, di uno strumento attraverso il quale il Fisco può stimare il reddito presunto di un contribuente, sulla base delle spese che quest'ultimo ha effettuato, grazie ad una serie di indici fissati a priori, e successivamente convocarlo, per chiedergli di giustificare lo scostamento tra spese effettuate e reddito dichiarato (Visentin, 2006).

Il redditometro nasce da due assiomi: il *possesso del bene* deve necessariamente essere associato a un reddito congruo anche per il suo mantenimento, *l'acquisto del bene* deve essere sostenuto da un reddito adeguato che può essere ripartito dal momento della transazione fino a quattro anni precedenti. Il redditometro, infatti, stima il reddito complessivo di una persona fisica tenendo conto della relazione statistico-matematica che lega il consumo al reddito, basandosi sullo standard di vita, così come si riflette nei consumi maggiormente significativi; ad esempio le spese relative all'abitazione, l'affitto, il consumo di energia elettrica, aeromobili, barche, auto, investimenti, prestiti, assicurazioni, sport, viaggi, etc.

A seguito delle sostanziali modifiche normative intervenute con il DL del 2010, il nuovo redditometro non è più caratterizzato da una subordinazione statica ai coefficienti, a cui l'Ufficio deve fare riferimento per la determinazione del reddito sintetico, ma alla "spesa sostenuta". La nuova versione, possiamo dire che si basa sul concetto secondo cui se il contribuente sostiene un determinato ammontare di spese, a fronte di esse deve avere un reddito "credibile".<sup>16</sup>

Si ritiene, inoltre, che se da un lato è certamente vero che il nuovo redditometro opererà con maggior penetrazione, sul piano accertativo (per il solo fatto che sparisce il presidio del doppio scostamento annuale necessario e che la soglia di tolleranza si abbassa dal 25 al 20%), per altri versi, è certamente vero che il nuovo strumento sarà più equo nella determinazione del reddito presunto attribuibile al contribuente mirato.

Si può affermare, inoltre, come l'evoluzione della normativa sia fondamentale per la creazione di uno strumento accertativo più in linea con le reali condizioni economiche dei contribuenti, in quanto si fa riferimento a caratteristiche prettamente soggettive e territoriali del soggetto passivo, senza però sottovalutare il rischio di eventuali imprecisioni di calcolo (Peli, 2008).

L'Agenzia considera che per individuare le caratteristiche dell'evasione è necessario un disallineamento tra reddito effettivo e dichiarato del 25% ripetuto per due annualità consecutive. In assenza di questi requisiti non

---

<sup>16</sup> G. PELI, "Redditometro: alcuni esempi applicativi", in *Informatore de Il Sole 24 Ore*, n. 37 del 06/10/2008.

è possibile effettuare l'accertamento sintetico<sup>17</sup>. Dal 2011 si ha notizia dell'introduzione di un nuovo strumento per combattere l'evasione: *Dbgeo, DataBaseGeomarket*, che è una banca di dati in grado di calcolare fin nel particolare (sia geografico sia di profilo-contribuente) il *tax gap* e, quindi, il denaro evaso. Per ogni 100 euro da devolvere al Fisco, ogni italiano ne evade poco più di 17. In alcune zone, soprattutto al Sud, si arriva a 66 euro evasi ogni 100 da versare e, in altre, si scende intorno ai 10 euro (Milano, Torino, Roma). Se si escludono però quei redditi che non possono essere assolutamente evasi, come gli stipendi, le pensioni, i conti correnti e gli interessi su alcune forme di investimento, il *tax gap* è di 38 euro (Tortelli, 2011).

L'obiettivo dei nuovi strumenti di indagine resta, indubbiamente, il miglioramento qualitativo e quantitativo dei risultati, aumentando cioè il recupero medio di imposta per ogni accertamento. Il che significa individuare meglio i contribuenti da accertare e selezionare a livello locale le posizioni a maggior rischio. Tale strumento ha assunto però, col passar del tempo, un ruolo sempre più marginale nel contrasto all'evasione fiscale, in quanto l'evasione scoperta con l'accertamento sintetico è in media non elevata. Difatti, basti pensare che il redditometro rinnovato (ossia quello applicabile dalle dichiarazioni presentate dal 2010 in poi) doveva portare nelle casse pubbliche 741,2 milioni di euro nel 2011, 708,8 nel 2012 e 814,7 milioni nel 2013. Ma, i risultati "certificati" dalla Corte dei conti sembrano essere molto distanti da questi obiettivi.

---

<sup>17</sup> Cfr. "Redditometro 2012: come comportarsi". [www.pmi.it](http://www.pmi.it)

### 3.3.2. La Fatturazione elettronica

Per combattere l'evasione fiscale in maniera efficiente ed efficace è necessario elaborare delle misure effettive di controllo sul comportamento dei contribuenti. Una misura per dissuadere il comportamento evasivo è, ad esempio, quella di accrescere l'utilizzo della moneta elettronica. Una delle recenti riforme ha consentito di introdurre una tecnica specifica che facilita il controllo dell'emissione di fatture e contribuisce in qualche modo alla limitazione di situazioni di illegalità.

La fattura elettronica è una fattura **in formato digitale**, che dev'essere fatta secondo standard precisi, ricevere e trasmettere via Sistema di interscambio (SDI). Questa modalità di invio e ricezione rappresenta una delle due caratteristiche che la differenziano dalla comune fattura cartacea. L'altra peculiarità è lo strumento con cui viene realizzata, cioè un computer, un tablet o uno smartphone.

È stata introdotta con la legge finanziaria 2008, in cui l'Unione Europea (EU) invita gli Stati membri a prevedere un quadro normativo e tecnologico adeguato a gestire in maniera elettronica tutto il sistema di fatturazione e controllo fiscale. A questo si aggiunge l'obbligo di conservazione della documentazione in formato digitale per dieci anni.<sup>18</sup>

Fino al 2014, l'obbligo di fatturazione elettronica era previsto soltanto verso la pubblica amministrazione, gli enti pubblici e verso le società quotate nell'indice FTSE MIB della borsa italiana. Successivamente, con la Legge di Bilancio 2018 è stato introdotto l'obbligo diffuso della fatturazione elettronica tra soggetti passivi Iva privati sia verso consumatori finali.

La scelta di introdurre l'obbligo di fatturazione elettronica tra privati è stato dettato dalla necessità di combattere l'evasione fiscale. L'Italia è il primo Paese europeo ad avere dato il via all'obbligo, perché è lo Stato UE con il maggiore gap Iva: secondo i dati di settembre 2018 della Commissione europea, **ammonta a 35,9 miliardi di euro.**

La fatturazione elettronica permette **controlli in tempo reale** sulla congruità tra l'Iva dichiarata e l'Iva versata, dando la possibilità alle autorità di bloccare in tempi celeri le operazioni sospette<sup>19</sup>.

Tra gli innumerevoli vantaggi garantiti da questa strategia di controllo si evidenziano i seguenti:

- **Generazione di risparmi** derivanti da un incremento dell'efficienza dei controlli finalizzati al contrasto all'evasione e, conseguentemente, avere una migliore allocazione delle risorse disponibili per la gestione della spesa pubblica;

---

<sup>18</sup> C.CARPENTIERI, La fatturazione elettronica come strumento di lotta all'evasione, in Corriere Tributario, n. 27, IPSOA, 5 luglio 2010.

<sup>19</sup> Cfr. "Fatturazione Elettronica". [www.ifin.it](http://www.ifin.it)

- **Dematerializzazione dei processi delle imprese:** tale punto porta ad un generale incremento della competitività del sistema paese con benefici che sono decisamente superiori al semplice incremento efficienza degli adempimenti fiscali. Inoltre, anche in ottica di sviluppo del mercato digitale europeo, appare come un passaggio fondamentale per completare il processo di evoluzione verso il digitale da parte di tutte le imprese che troveranno nell'adesione al piano Industria 4.0 la concretizzazione della gestione digitale della produzione (di beni e servizi).

## CONCLUSIONE

Dai dati riportati nella tesi emerge innanzitutto che l'Italia si caratterizza per una forte perdita di gettito fiscale e contributivo ed in ambito europeo è il quinto Paese con la pressione fiscale più elevata.

L'evasione fiscale ha logicamente portato effetti negativi quali l'inefficienza sociale, l'indebitamento pubblico, la concorrenza sleale e le errate informazioni, che si riscontrano tutt'oggi nel livello del benessere sociale e nell'economia nazionale.

La diffusione di questo fenomeno è stata resa possibile da strumenti, che nel tempo hanno aumentato la loro notorietà e la facilità di utilizzo anche grazie alle nuove figure professionali emerse nel settore. Mi riferisco in primis ai paradisi fiscali nei quali la tassazione è ridotta se non nulla rispetto allo Stato di appartenenza e alle società off-shore, società estere completamente anonime, solitamente costituite legalmente nei territori appena citati ma aventi fini illeciti quali l'occultamento delle tasse o delle proprietà. Contrariamente a quanto si possa pensare nell'immaginario comune, a ricorrervi non sono solo multinazionali ma anche grandi imprese ed individui detentori di ingenti patrimoni sottoposti ad un alto livello di tassazione.

Nel secondo capitolo, focalizzato sullo sviluppo della cultura evasiva, sono stati messi in luce quelli che sono oggi gli atteggiamenti del cittadino italiano medio. Quest'ultimo fa leva sulle inefficienze politico/amministrative con l'intento di giustificare il proprio comportamento elusivo-evasivo, andando a creare di conseguenza un meccanismo consuetudinario ad effetto domino. Tale situazione, a mio parere, non è poi agevolata dal tasso di disinformazione diffuso tra la popolazione, il quale, al contrario, diviene motore pulsante del meccanismo evasivo.

Con un'ottica futuristica e con l'obiettivo di collaborare alla decadenza del comportamento evasivo, nel terzo ed ultimo capitolo sono state affrontate le strategie di contrasto che ad oggi risultano essere le più efficaci per ostacolare il fenomeno, ormai fortemente radicato. Inoltre, da quanto detto nelle precedenti righe sembra chiara la preferenza dello Stato a ricorrere alla "tax compliance" piuttosto che ai tradizionali metodi di controllo e sanzioni al fine di ovviare problemi causati dalla lungaggine burocratica e ottenere una riscossione che, nonostante sia inferiore, è certa.

Infine, dall'indagine effettuata, la cosa che mi ha più colpito è che in Italia l'evasione viene molto "chiacchierata" ma non si riscontrano giudizi particolarmente negativi. Vi è larga percezione del fenomeno ma anche una tendenza a ridimensionare la gravità prodotta. Troppo spesso si attua un atteggiamento di rassegnazione, come a dire: "l'evasione c'è, non sarò di certo io a poter cambiare la situazione" e sempre troppo spesso invece di considerare l'evasore come un parassita che vive a scapito della società, egli viene visto come un soggetto furbo e astuto che in fondo ha solo colto l'occasione fornitagli dalle lacune presenti nel nostro sistema tributario e dei controlli.

Cogliere questa realtà in divenire non è agevole poiché l'economia sommersa e l'evasione fiscale sono, per definizione, non osservabili e, in generale il riconoscimento della necessità e l'urgenza di operare in modo efficace contro l'evasione deve essere utilizzato dalle forze politiche per adottare le misure necessarie, il prima possibile.

## BIBLIOGRAFIA

- A.CONTRINO, *Elusione fiscale, Evasione e strumenti di contrasto*, Bologna, Cisalpino, 1996
- BERNASCONI M., *Evasione fiscale in Italia ed evoluzione recente degli strumenti di contrasto*, 1995, in Bernardi L, (ed), *La finanza pubblica italiana. Rapporto 1995*, pp. 111-135, il Mulino, Bologna
- A.Alesina e M. Marè in, *L'evasione fiscale. Quanto, come e perché*, a cura di A. Santoro, 2010
- B.CHIARINI, E.MARZANO, "*Evasione fiscale e sommerso economico in Italia: fatti stilizzati, differenze tra periodi e puzzle*", in Documenti di discussione, Agenzia Entrate, n 1, 2007.
- B.CHIARINI, M.MARÈ, "*L'Evasione fiscale: dimensione, cause e rimedi*", in Studio per il Seminario sull'Evasione fiscale: politiche di LECCESE, *Le basi morali dell'evasione fiscale*, Roma, Armando Editore, 2007
- Comunicato stampa CGIA di Mestre del 7 ottobre 2013
- "*Causes and consequences of non-observed economy*" di Gražina Startienė e Karolis Trimonis, 2010
- *Compliance Risk Management: Managing and Improving Tax compliance*" a cura dell'OECD, 2004
- G. PALUMBO, *L'elusione fiscale. La pianificazione fiscale, tra legittimo risparmio d'imposta, elusione ed evasione*, Napoli, Sistemi Editoriali, 2006.
- N. 618 - Le opinioni degli italiani sull'evasione fiscale , 25 marzo 2007
- Miccinesi, M., *Le frodi carosello nell'iva*, <<RIVISTA DI DIRITTO TRIBUTARIO>>, 2011
- G. PELI, "*Redditometro: alcuni esempi applicativi*", in *Informatore de Il Sole 24 Ore*, n. 37 del 06/10/2008.
- Cfr. "*Redditometro 2012: come comportarsi*". [www.pmi.it](http://www.pmi.it)
- C.CARPENTIERI, *La fatturazione elettronica come strumento di lotta all'evasione*, in *Corriere Tributario*, n. 27, IPSOA, 5 luglio 2010.
- L. BERNARDI, L.A. FRANZONI, *Evasione fiscale e nuove tipologie di accertamento: una introduzione all'analisi economica*, in Società Italiana di Economia Pubblica, working paper n. 303, Pavia, 01/2004.
- Nota di aggiornamento Documento di economia e finanza 2018- Rapporto sui risultati conseguiti in materia di misure di contrasto all'evasione fiscale e contributiva – anno 2018
- Cfr. "*Fatturazione Elettronica*". [www.ifin.it](http://www.ifin.it)