

Dipartimento di Economia e Management

Cattedra di Scienze delle Finanze

**IL FENOMENO DELL'EVASIONE FISCALE: ANALISI
GIURIDICO-STATISTICA E PROSPETTIVE DI
RISOLUZIONE**

Relatore
Prof. Mauro Marè

Candidato
Giuseppe Pecorella
213611

Anno accademico 2019/2020

Indice

Il fenomeno dell'evasione fiscale: analisi giuridico-quantitativa e prospettive di risoluzione della problematica

Abstract (IT) 4

Abstract (EN) 5

Capitolo primo

- 1. L'evasione fiscale: delle prime considerazioni introduttive 5
- 1.1 Il problema dell'economia sommersa 11
- 1.2 Ulteriori chiarimenti: il tema dell'economia non osservata 18
- 1.3 Approfondimenti conclusivi. Il modello di Allingham e Sandmo19

Capitolo secondo

- 2. Analisi statistica del fenomeno evasivo: osservazioni preliminari.....22
- 2.1 I rapporti OCSE e la situazione italiana..... 23
- 2.2 I costi dell'evasione fiscale: uno sguardo alla spesa pubblica italiana..... 26

Capitolo terzo

- 3. L'evasione fiscale da un punto di vista giuridico: un'introduzione..... 28
- 3.1 Il sistema impositivo in Italia: considerazioni d'insieme.....29

3.2 Il fenomeno evasivo nell'ordinamento penale italiano.....	33
3.3 Strumenti di contrasto e critiche al sistema.....	36
3.4 Osservazioni conclusive.....	38
<i>Riferimenti bibliografici.....</i>	40

Abstract (IT)

Il qui presente elaborato persegue il fine principale di esporre la situazione attualmente sussistente in Italia in merito al fenomeno dell'evasione fiscale. Fenomeno che verrà esaminato sia da un punto di vista prettamente economico-statistico, quanto da un punto di vista giuridico. Nello specifico, si avrà modo di illustrare alcune teorie circa l'individuazione di canoni comportamentali seguiti dal singolo evasore, per comprendere quali siano i presupposti di ragionamento che convincano il contribuente a trasgredire il precetto tributario. Seguirà, dunque, una breve esposizione circa l'inquadramento della fattispecie, chiarendo, a monte, la qualificazione dei concetti di economia sommersa ed economia non osservata, fin troppo spesso confusi con il tema oggetto di trattazione.

L'analisi proseguirà, pertanto, con l'esamina del modello di Allingham e Sandmo, nel tentativo di quantificare i summenzionati canoni comportamentali,

nell'individuazione di alcune formule matematiche che potrebbero sintetizzare le scelte del singolo contribuente.

Nel secondo e successivo capitolo, soccorre un'analisi statistica del fenomeno, sia da prospettiva nazionale che internazionale (e.g. rapporti OCSE) al fine di comprendere gli effettivi connotati di gravità della problematica nonché nell'interesse di formulare delle ulteriori osservazioni critiche (e.g. i costi dell'evasione fiscale e i rapporti con la spesa pubblica italiana).

In ultimo, l'analisi si concentrerà sugli aspetti prettamente giuridici, ricordando in breve la composizione del sistema impositivo italiano, per poi affrontare il discorso nella sua declinazione penalistica. Seguirà una concisa illustrazione dei sistemi di contrasto e, in conclusione, delle osservazioni mirate alla prospettazione di progetti di riforma, anche considerando soluzioni prescelte da altri e significativi ordinamenti.

Abstract (EN)

The main aim of this work is to expose the current situation in Italy regarding the phenomenon of tax evasion. This phenomenon will be examined both from a purely economic and statistical point of view and from a legal point of view.

Specifically, there will be some theories about the identification of behavioural standards followed by the individual evader, to understand what are the assumptions of reasoning that convince the taxpayer to transgress the tax precept. A brief exposition on the framing of the case will follow, clarifying, upstream, the qualification of the concepts of black economy and unobserved economy, all too often confused with the subject being covered.

The analysis will therefore continue with the examination of the Allingham and Sandmo model, in an attempt to quantify the aforementioned behavioural standards, in identifying certain mathematical formulas that could summarise the choices of the individual Taxpayer.

In the second and next chapter, a statistical analysis of the phenomenon is carried out, both from a national and international perspective (e.g. OCSE reports) in order to understand the actual connotations of the seriousness of the problem (e.g. the costs of tax evasion and relations with Italian public spending).

Finally, the analysis will focus on the purely legal aspects, briefly recalling the composition of the Italian tax system, and then addressing the discourse in its criminal variation. In conclusion, a brief illustration of contrast systems and observations aimed at proposing reform projects will follow, including considering solutions chosen by other and significant legal systems.

Capitolo primo

1. L'evasione fiscale: delle prime considerazioni introduttive.

Il fenomeno dell'evasione fiscale è, indubbiamente, tra le patologie più critiche e diffuse che affliggono le economie moderne. Trattasi di un accadimento in continua e progressiva espansione su scala globale, quandanche i sistemi macroeconomici più avanzati si trovano, ad oggi,

costretti a fronteggiarne le relative e gravi conseguenze, in termini di indebita privazione di risorse e a discapito delle casse erariali, dunque a nocimento della spesa pubblica, in danno ultimo dei consociati per la minor capienza degli investimenti in servizi pubblici. Pertanto, l'incidenza estremamente negativa del fenomeno, da un punto di vista socio-economico, rende la sua analisi particolarmente importante, più che mai in questo determinato periodo storico.

Affrontando il tema da un punto di vista tecnico, per quanto attenga ai modelli di classificazione propri delle Scienze delle Finanze, l'evasione fiscale deve concepirsi come l'insieme di condotte antigiuridiche, e correlate scelte operative, messe in atto dal contribuente (persona fisica o giuridica) il quale agisce dolosamente al fine di ridurre o vanificare il prelievo fiscale da parte dello Stato, in palese e diretta violazione della normativa fiscale messa in atto da quest'ultimo. Occorre comunque effettuare alcune precisazioni. Anzitutto, ai fini di un corretto inquadramento del concetto di evasione, rilevante per i nostri scopi d'analisi, deve ricordarsi che la concezione nozionistica di condotta risulta esser particolarmente ampia, intendendosi per tale qualsiasi comportamento, attivo od omissivo, nonché una combinazione di diverse scelte operative dalle quali dipenda la summenzionata e diretta violazione del precetto tributario, a condizione che sussista l'elemento soggettivo del dolo e, dunque, essendo altresì necessario che lo stesso contribuente abbia consapevolmente deliberato di sottrarsi alla pressione fiscale dettata dal proprio ordinamento di riferimento.

A suffragio di una tale ricostruzione interverrebbe la tesi del prof. Santoro¹, per cui non può ritenersi evasione un pagamento delle imposte in misura inferiore a quella dovuta per errore o volontà esclusiva di altri.

¹ A. SANTORO, *L'evasione fiscale*, 2010, il Mulino.

La letteratura economica, infatti, dibatte sulle differenze intercorrenti tra il fenomeno dell'evasione e quello dell'elusione fiscale, c.d. *tax avoidance*, ove l'aspetto distintivo deve rinvenirsi nel diverso rapporto tra condotta del contribuente e violazione della legge. Nello specifico, in caso di elusione fiscale, il contribuente non agisce apertamente in contrasto con la normativa di settore ma adopera le previsioni fiscali in modo strumentale, per aggirarne l'efficacia impositiva al fine di evitare o ridurre l'incidenza del prelievo a suo carico. Il fenomeno dunque consiste nell'avvalersi delle ambiguità delle norme tributarie al fine di realizzare un illegittimo risparmio d'imposta. Inoltre, da un punto di vista giuridico, in Italia, l'elusione fiscale non è perseguibile penalmente, ma costituisce solamente un illecito amministrativo, a differenza dell'evasione fiscale. L'evasione fiscale è, per sua stessa natura, un fenomeno occulto, complesso e multiforme, sia nelle cause che negli effetti, da sempre radicato negli ecosistemi della finanza pubblica di ogni Paese, con grandi difficoltà di misurazione e osservazione che rendono le stime e il suo calcolo particolarmente ardue. Tuttavia, in virtù dell'importanza di tale fenomeno, numerosi studi hanno cercato di quantificarlo, per effettivamente comprenderne la portata e proficuamente individuare delle efficaci soluzioni risolutive, che, ad oggi, appaiono a dir poco prospettiche. Pertanto, l'analisi statistica ha inteso individuare l'entità del c.d. *tax gap* o perdita di gettito, intesa come differenza tra l'ammontare delle imposte che l'amministrazione fiscale avrebbe dovuto riscuotere e ciò che effettivamente riscuote, evidenziando l'estrema gravità della problematica e, dunque, suggerendone la non trascurabilità per la tutela dei bilanci statali. Invero, l'evasione fiscale comporta effetti economici negativi più che rilevanti, sia sul piano etico che giuridico-finanziario. Essa determina effetti distorsivi circa l'allocazione delle risorse pubbliche e interferisce con il normale funzionamento del mercato, alterando

l'equità e la progressività del sistema tributario ed infine, rivelandosi sinergica in rapporto ad ulteriori condotte antiggiuridiche quali corruzione e supporto dell'economia sommersa, anche a beneficio di quegli operatori economici che agiscono integralmente al di fuori di ogni parametro normativo² (e.g. criminalità organizzata).

Approfondendo il tema in questione, preme osservare che, in primo luogo, l'evasione fiscale costituisce un serio ostacolo alla realizzazione di un mercato pienamente concorrenziale. Difatti, l'impresa che evade le imposte riesce ad offrire i propri beni o servizi ad un prezzo più basso e competitivo rispetto al corrispondente praticato da *competitors* i quali, onestamente e debitamente, ottemperino agli obblighi di prelievo, conquistando ingiustamente ingenti quote di mercato. Inoltre, l'indebita privazione di gettito per lo Stato si traduce poi in un inasprimento della pressione tributaria per le aziende e per i contribuenti abitualmente in regola, con ulteriori e conseguenti effetti distorsivi.

In secondo luogo, comportando un aumento del livello della pressione fiscale per i contribuenti che adempiono correttamente ai propri doveri, l'evasione genera iniquità sociale, minando i principi di solidarietà e legalità sui quali si fonda il "patto" tra pubblico e privato. Chi non dichiara quanto dovuto non soltanto ottiene per sé un vantaggio immediato, in termini di maggiori disponibilità finanziarie, ma trae vantaggio dall'onestà altrui, magari beneficiando dei servizi pubblici certamente non dipesi dal proprio contributo.

² Le stime a riguardo sono comunque confliggenti. Da analisi rinvenibili in rapporti OCSE, solo in Italia, il fenomeno comporterebbe una fuga di capitale per oltre 180 miliardi di euro, ove una buona parte risulterebbero essere impieghi finanziari illeciti. Degli altri studi statistici evidenziano come sia improbabile che la privazione ammonti a tale cifra, osservando che l'evasione incide nel nostro Paese nella misura del 13% in rapporto al PIL e rettificando le stime summenzionate in un tesoretto di circa 50 miliardi. Così R. PIZZORNO, *Il fatto quotidiano, Evasione fiscale: diversi aspetti di un grave problema*, 2015.

In terzo luogo, come precedentemente ricordato, inopinabile è il legame tra evasione fiscale ed ulteriori fenomeni criminali, trattandosi di uno strumento che ben si presta alla tutela degli interessi economici di chi scelga di porsi in antitesi allo Stato ed alla legalità. Come affermato dal Segretario generale dell'ONU, la corruzione *“costituisce una minaccia allo sviluppo, alla democrazia e alla stabilità, distorce i mercati, frena la crescita economica, scoraggia gli investimenti esteri, erode il servizio pubblico e la fiducia nei funzionari pubblici”*. Pertanto, da molti anni, anche per questi motivi, la lotta all'evasione fiscale è divenuto un obiettivo pressoché principale delle politiche dei Governi succedutisi³.

È opportuno ricordare, oltretutto, che il fenomeno si presenta con maggiore ricorrenza nei Paesi in cui vi sia un esiguo senso dei valori civici, dei criteri di corretta convivenza sociale e, inoltre, una concezione pressoché nulla dell'etica pubblica. Diversi studi statistici evidenziano come intercorra un rapporto diretto tra la c.d. “morale fiscale” e l'entità, nonché la diffusione, di condotte evasive.

I paesi a basso indice di morale fiscale soffrono, pertanto, di uno sviluppo in continua ascesa delle sommersioni economiche e della sottrazione di prelievo. Come osservato dagli autori, ed esperti di settore, Torgler e Schneider, un'analisi avente ad oggetto possibili canoni comportamentali dei singoli contribuenti (come di certo è il senso civico che compete a ogni cittadino) consente di determinare un rapporto di proporzionalità inversa tra tenore dell'etica pubblica e dimensioni dello stesso mercato economico sommerso⁴. Inoltre, diverse ed ulteriori componenti possono incidere sul comportamento del singolo contribuente, quali, in termini migliorativi o eventualmente peggiorativi, il grado di fiducia nel

³ Si pensi alle ormai ridondanti promesse elettorali di attenuazione del carico fiscale, nella maggioranza dei casi disattese costantemente dagli Esecutivi, chiamati a doversi fronteggiare con i diversi vincoli di contenimento dettati dalle Istituzioni comunitarie.

⁴ B. TORGLER, F. SCHNEIDER in *The impact of tax morale and institutional quality on the shadow economy*, *Journal of Economic Psychology*, 2009.

Governo, nelle Istituzioni *latu sensu* e nel sistema legale del Paese di appartenenza.

Altri studi si sono poi occupati della individuazione dei singoli fattori atti a condizionare direttamente le scelte del contribuente. Secondo il modello teorico di Allingham e Sandmo (1972), tema che verrà meglio analizzato nei successivi paragrafi, ciò che potrebbe consolidare, nello stesso contribuente, il convincimento ad evadere risulta essere:

- 1) L'avversione personale al rischio (per avversione al rischio si intende l'attitudine di un individuo a preferire a una quantità aleatoria ovvero una quantità certa, a parità di ritorno atteso);
- 2) La probabilità di essere sottoposti ad un accertamento fiscale (e dunque l'effettiva efficacia del sistema dei controlli);
- 3) La considerazione del beneficio conseguibile dell'evasione;
- 4) Infine, l'entità dell'eventuale sanzione (e dunque l'efficacia effettiva del sistema sanzionatorio).

Per questo motivo l'evasione fiscale è considerata una vera e propria "scommessa", nella quale interviene, ad opera del singolo, una complessa analisi costi/benefici.

Pertanto, durante la compilazione della dichiarazione dei redditi, l'individuo si trova di fronte alle seguenti possibilità:

- 1) Agire onestamente e senza alcun rischio: il contribuente dichiarerà l'intero reddito nel pieno rispetto delle norme vigenti;
- 2) Agire disonestamente e "scommettere" sull'evasione, con due opzioni distinte:

- a) dichiarare parte del proprio reddito, differenziando dunque il rischio con un portafoglio più vario (in parte rispondente al prelievo ed in parte no);
- b) evadere sulla totalità delle proprie entrate, compiendo dunque un azzardo dal rischio assoluto.

Dunque, applicando i principi desumibili dal modello summenzionato, di fronte a tali possibilità, essendo gli individui principalmente *risk-averse*, è possibile concludere che la maggior parte dei contribuenti tenderà a scartare l'ultima ipotesi di evasione totale, accogliendo una tra le altre due possibile scelte. Tuttavia, tale circoscrizione delle possibili scelte operative non è detto che venga fedelmente rispettata nella realtà contestuale dei fatti. Invero, la natura umana insegna che non vi è mai limite alla deriva dei comportamenti individuali, potendo dunque accettarsi anche l'onere di un rischio assoluto con più facilità di quanto si possa pensare. Perciò il tutto dipende tanto da variabili economiche, quanto soggettivo-comportamentale.

In conclusione, se da una parte i modelli economici illustrano chiaramente i criteri di determinazione della scelta del consumatore in quanto essere perfettamente razionale, è evidente che lo stesso discorso non può compiersi in campo di evasione fiscale, per l'estrema relatività delle cause che ne determinano l'entità.

1.1 Il problema dell'economia sommersa.

Conseguenza diretta ed immediata dell'attuazione di condotte evasive risulta essere l'istituzione di un sistema macroeconomico che si colloca al di fuori di ogni controllo pubblicistico, al di fuori di ogni parametro

giuridico-finanziario, in cui impera la totale assenza di regole istituzionalmente definite, ove tutto è rimesso agli intenti (non sempre onorevoli) dei privati. Questo è il tema dell'economia sommersa, dalla letteratura economica anche identificato come parte integrante del ben più ampio discorso della c.d. Economia non Osservata (NOE). Si è soliti pensare che economia sommersa ed evasione fiscale coincidano da un punto di vista prettamente concettuale. Nonostante ciò, seppure vi è un innegabile legame tra le due fattispecie, esse vanno tenute debitamente distinte.

Relativamente al tema della sommersione economica, possono rinvenirsi stime pressoché accurate ed ufficiali fornite dall'ISTAT⁵, mentre lo stesso non può dirsi per l'evasione fiscale, in quanto fenomeno non quantificabile e soprattutto non confrontabile. Per questo motivo, studi statistici in materia di economia sommersa vengono spesso e volentieri impiegati in stime approssimative afferenti al fenomeno evasivo. Ma cosa si intende realmente per economia sommersa?

“Il sommerso economico è quella parte di economia che deriva dall'attività di produzione di beni e servizi che, pur essendo legale, sfugge all'osservazione diretta in quanto connessa al fenomeno della frode fiscale e contributiva⁶”.

Pertanto, la sommersione economica può essere definita come l'insieme di tutte le attività economiche che contribuiscono al prodotto interno lordo ufficialmente osservato ma non sono registrate e dunque regolarmente tassate.

⁵ Istituto Nazionale di Statistica, ovvero l'ente di ricerca pubblico italiano che si occupa di censimenti e indagini sociali ed economiche.

⁶ Ufficio Studi Confcommercio, *Le determinanti dell'evasione fiscale: un'analisi regionale*, 2017.

Le attività economiche svolte in tale contesto sono dunque imputate a PIL⁷ ed incluse nelle analisi economico-statistiche aggregate. Nello specifico, in Italia si scelse di avallare questo approccio analitico a partire dagli anni '90. Preme comunque osservare come tali stime non consentano di misurare effettivamente il *gap* del gettito, ovvero la differenza tra gettito teorico dovuto e gettito di competenza economica derivante dal non completo adempimento degli obblighi fiscali. Né, tantomeno, consentono di individuare correttamente l'ammontare di reddito che non è stato sottoposto a tassazione. Di conseguenza, il non quantificabile fenomeno dell'evasione deve essere sostituito da una sua *proxy*, ai fini delle relative determinazioni di calcolo, per l'appunto la sommersione economica. Tale sostituzione è certamente impropria perché, come ricordato, le due cose non possono e non devono essere accomunate. A titolo meramente esemplificativo, il sommerso è rapportato al tenore economico-finanziario, integralmente inteso, di attività non osservate, mentre l'evasione è fenomeno che si limita alla commisurazione delle sottrazioni di prelievo e, dunque, riguarda solo parte della manifestazione economico-finanziaria della sopraccitata attività, ossia quella oggetto di imposizione fiscale.

Le cause determinanti della diffusione del sommerso economico sono numerose. Tra le principali possono esser ricordate le seguenti:

- 1) Elevata pressione fiscale e contributiva. A fronte di numerosi studi, è stato dimostrato come una pressante e consistente imposizione fiscale e contributiva risulta essere tra le cause principali del fenomeno (qui strettamente connesso al tema dell'evasione nei limiti di quanto

⁷. Il Prodotto Interno Lordo (PIL) è il valore totale dei beni e dei servizi finali prodotti in un'economia in un dato intervallo di tempo. L'Istat elabora correntemente le stime del PIL e del sommerso.

sottratto a prelievo fiscale dal contribuente): maggiore è l'onere fiscale, maggiore è l'incentivo ad operare nel sommerso tanto per il lavoratore quanto per il datore di lavoro. Quanto più alta è la differenza tra costo totale del lavoro e remunerazione netta del lavoratore, tanto maggiore sarà l'incentivo per l'imprenditore e talvolta anche per il lavoratore, ad operare occultamente. Anche qui ricorre il tema dell'analisi costi/benefici. Invero, un'impresa potrebbe optare per l'inottemperanza della normativa fiscale poiché i costi che ne dipenderebbero dai relativi adempimenti andrebbero a contenere significativamente i benefici eventualmente collegati all'attività d'impresa;

- 2) Complessità del sistema fiscale, eccesso di regolamentazione ed insostenibile burocratizzazione. Gli studi empirici condotti da Schneider e Neck⁸ dimostrano come la complessità del sistema fiscale e contributivo, in termini di intensità degli adempimenti e difficoltà di interpretazione delle leggi, è rilevante per la dimensione del sommerso economico. La tesi supportata da quest'ultimi è che un sistema normativo-fiscale adeguatamente differenziato implichi, *ceteris paribus*, una minore offerta di lavoro nell'economia sommersa, poiché sarà lo stesso legislatore a prevedere dei meccanismi di alleviamento impositivo (*e.g.* detrazioni e deduzioni). Sicché la riduzione, per via istituzionale, del carico fiscale rende l'evasione fiscale meno attrattiva⁹. Simon Johnson, Daniel Kaufmann e Pablo

⁸ NECK, REINHARD; HOFREITHER, SCHNEIDER, *The Consequences of Progressive Income Taxation for the Shadow Economy: Some Theoretical Considerations*, in *The Political Economy of Progressive Taxation*, 1989.

⁹ Per ovvie ragioni, in quanto i rischi saranno prossimi allo zero, agendo il contribuente legalmente e, al contempo, potrà egli beneficiare di un regime fiscale non così penalizzante.

Zoido-Lobatón¹⁰ dimostrano come le aliquote fiscali elevate, *ex se*, non contribuiscano direttamente ad implementare il fenomeno della sommersione, poiché ad incidere maggiormente su quest'ultima è un'applicazione inefficace e discrezionale del sistema fiscale e delle previsioni normative di settore, latamente intese. Altri studi (E. Friedman, Johnson, Kaufmann, Zoido-Lobatón¹¹, 1999) sostengono che i soggetti economici sommano non per evitare le tasse ma per ridurre il peso della burocrazia e della corruzione che si accompagna ad un sistema fiscale inefficiente. Tesi suffragata da diversi autori¹². Un aspetto importante riguarda così le caratteristiche e i meccanismi di regolazione del mercato del lavoro: il sommerso deriva in parte dall'affermarsi di forme più flessibili di lavoro e in parte anche dalla rigidità e dalla lentezza della legislazione in vigore ad adeguarsi ai cambiamenti.

Anche soluzioni normative che non consentano ai lavoratori di operare in condizioni ottimali possono sicuramente dar luogo ad occultamenti eversivi¹³. Questi risultati provano la necessità di urgenti interventi di affinamento normativo.

¹⁰ JOHNSON, KAUFMANN, ZOIDO-LOBATÓN, *Regulatory Discretion and the Unofficial Economy*, 1998.

¹¹ FRIEDMAN, JOHNSON, KAUFMANN, ZOIDO-LOBATÓN. *Dodging the Grabbing Hand: The Determinants of Unofficial Activity in 69 Countries*, in *World Bank Discussion Paper*, 1999.

¹² SCHNEIDER, ENSTE, *Shadow Economies: Size, Causes and Consequences*, in *Journal of Economic*, 2000.

¹³ A. MONTICELLI, *Economia Sommersa ed Evasione Fiscale. Analisi Teorica ed Evidenze Empiriche*, 2005.

- 3) Settore pubblico e corruzione. Da studi riguardanti il settore pubblico ed il connesso grado di corruzione, effettivamente esistente, è stata empiricamente individuata una correlazione tra fenomeno corruttivo e sommersione economica. (così S. Johnson, D. Kaufmann, P. Zoido-Lobaton, 1998)
- La conclusione a cui sono giunti gli autori può ricordarsi nei seguenti termini: in ove le regole istituzionali siano moderate, chiare ed efficaci ed ove, in aggiunta, vi sia un controllo concreto sulla piaga corruttiva, la pressione fiscale è relativamente contenuta. In questi Paesi si è dunque rilevata una ridotta dimensione di sommerso economico. Lo stesso non può dirsi per quegli ordinamenti in cui il sistema normativo-fiscale lascia ampio spazio alla libertà discrezionale dei singoli, difettando poi un controllo dei connessi fenomeni patologici e non provvedendosi all'adozione di misure volte a tutelare la certezza del diritto.
- 4) Struttura industriale. Numerosi studi dimostrano che l'elevato livello di sommerso economico è strettamente connesso al tema della struttura industriale. Risulta infatti esservi una profonda correlazione tra la dimensione dell'impresa e l'insorgere di attività economiche non osservate. L'elevato numero di piccole e medie aggrava significativamente il controllo istituzionale (cfr. problema del sommerso statistico). Inoltre, le stesse PMI tendono a non variare da un punto di vista dimensionale-strutturale, al fine di assicurarsi la sopravvivenza nel mercato. Le stime calcolate sulla struttura industriale in Italia confermano che il 95% delle imprese italiana ha meno di 10 dipendenti. Perciò il problema è di assoluta gravità.

5) Accettazione culturale. L'accettazione culturale rappresenta un'altra forma di incentivo all'evasione fiscale. L'atteggiamento da assumere nei confronti di un soggetto che opera in condizioni di illegalità sarebbe quello di riprovazione ma nella maggior parte dei casi, nei suoi confronti, sono posti atteggiamenti di tolleranza e comprensione. In tal ambito un concetto da introdurre è quello di *tax morale*, ossia perfezionare ed educare la società a giudicare propriamente la condotta dell'evasore. Difatti, nella decisione di operare in condizioni di legalità o meno, il contribuente può essere condizionato da valori etici individuali ma anche dalla concezione che i consociati hanno del fenomeno, sentendosi in qualche modo tutelato se l'opinione pubblica adotta un approccio lascivo e, in alcuni casi, addirittura di incentivo al fenomeno. A suffragio di tale tesi interviene il prof. Santoro, affermando che *“la propensione al sommerso economico ha una tendenza in aumento quando essa è percepita come un comportamento accettato o addirittura promosso nel proprio contesto sociale, e viceversa¹⁴”*. Uno studio condotto nel 2013 dimostra che l'etica fiscale è un fattore determinante per il contrasto dell'evasione fiscale. Un percorso risolutivo della problematica non potrebbe dunque prescindere dalla promozione di un cambiamento culturale generale. Inoltre, è dimostrato come esista una stretta relazione tra controlli fiscali e *tax morale*: maggiore sono i controlli per contrastare l'evasione, più alti saranno gli indici di etica fiscale¹⁵.

¹⁴ Santoro A. (2010), L'evasione fiscale, quanto come e perché, Il Mulino.

¹⁵ FILIPPIN, FIORIO, VIVIANO, *The effect of tax enforcement on tax morale*, in *European journal of political economy*, pp. 320-331, 2013.

6) Volatilità degli assetti produttivo-economici. L'avvento della c.d. new economy ha apportato profonde innovazioni alle opportunità di lavoro ed alle tipologie di attività a servizio di famiglie ed imprese. Queste attività sono, infatti, rese facilmente occultabili dalla preminenza dell'impiego di strumenti informatici, che possono assicurare un effettivo mascheramento delle operazioni poste in essere e l'intervento di metodi di comunicazione volti a facilitare lo svolgimento e la fornitura di servizi a distanza, con maggiore riservatezza rispetto al passato e diverse possibilità di sfuggire a qualsiasi forma di controllo.

1.2 Ulteriori chiarimenti: il tema dell'economia non osservata.

Per economia non osservata si intende *“l'insieme delle attività che devono essere incluse nella stima del Pil ma che in quanto non osservabili in modo diretto, non sono registrate nelle indagini statistiche presso le imprese o nei dati fiscali e amministrativi utilizzati ai fini del calcolo delle stime dei conti economici nazionali”*¹⁶. Si è soliti intendere l'economia non osservata come prodotto originato dai seguenti fattori:

- I) dal sommerso economico;
- II) dalle attività illegali;
- III) dalla produzione del settore informale;
- IV) dal sommerso statistico.

Nello specifico, per sommerso economico si rimanda alle osservazioni precedentemente compiute. Circa il tema dell'economia illegale o

¹⁶ Istat, *L'economia non osservata nei conti nazionali*, 2017.

criminale, esso coincide con l'insieme di attività produttive illecite per loro natura, o che, pur riguardando produzioni lecite, siano svolte senza adeguata autorizzazione o titolo. Nel concetto di economia informale confluiscono tutte quelle attività lecite svolte su piccola scala, a bassi livelli organizzativi, con scarsa divisione dei fattori produttivi (capitale e lavoro) e con rapporti di lavoro basati su relazioni familiari o personali, non già su rapporti contrattuali strutturati. In ultimo, per sommerso statistico si intendono quelle attività produttive legali non registrate per inefficienze di sistema non imputabili al singolo individuo, nella sua dimensione privatistica. Sommerso statistico, sommerso economico ed economia informale sono le componenti dell'economia non osservata che vengono incluse nel Prodotto interno Lordo, mentre ne restano escluse le attività illegali.

1.3 Approfondimenti conclusivi. Il modello Allingham e Sandmo.

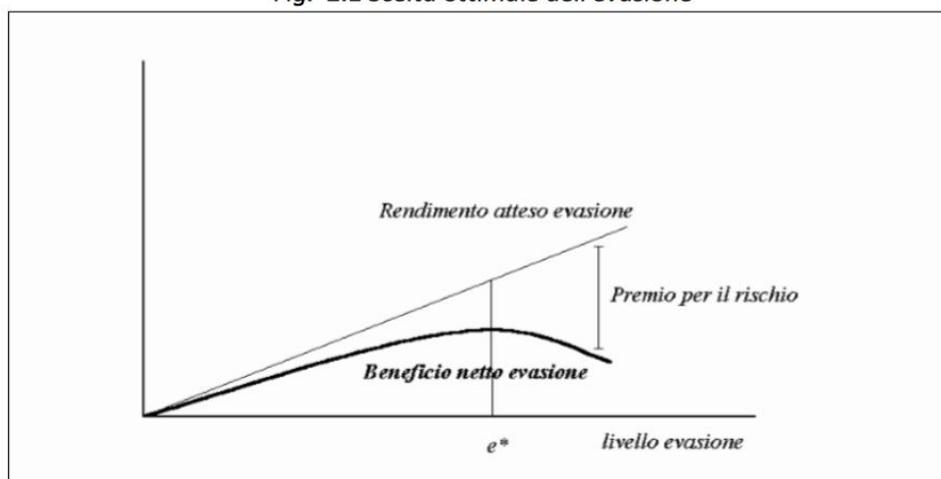
In conclusione, è opportuno approfondire un tema in particolare, cui prima si accennava, al fine di comprendere, per quanto possibile, i presupposti che spingono il singolo contribuente a porre in essere delle condotte evasive. Si parla del modello Allingham e Sandmo, teorizzato nel 1972 dai rispettivi economisti, volto ad individuare un rapporto empirico tra evasione ed accettazione dei conseguenti rischi, per tale ragione dovrebbe intendersi l'opzione di evadere le "tasse" alla stregua di una vera e propria scommessa. Nello specifico, si osserva come l'evasione fiscale dipenda dalla massimizzazione dell'utilità attesa, nella correlazione importo evaso/rischi connessi. Per cui, dinanzi ad un tale

presupposto di ragionamento, il singolo contribuente potrebbe adottare tre e distinti possibili atteggiamenti:

- 1) Se l'individuo è neutrale al rischio, utilità del risparmio d'imposta e "disutilità" di eventuali sanzioni sono valori che si equivalgono;
- 2) Se l'individuo è avverso al rischio, l'utilità conseguente al risparmio d'imposta andrà sarà minore dei valori associati alla "disutilità" delle sanzioni in caso di inottemperanza;
- 3) Se l'individuo è propenso al rischio, l'utilità dovuta al risparmio d'imposta andrà ad eccedere la "disutilità" associata alla commina di eventuali sanzioni.

Volendo affrontare il tema con l'ausilio di una rappresentazione grafica, emergerebbe la situazione seguente:

Fig. 2.1 Scelta ottimale dell'evasione



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

La seguente equazione sintetizza il comportamento assunto dal singolo contribuente:

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

Nello specifico, p risulta essere la probabilità di controllo e sanzioni, y il livello di reddito effettivo, $t(y)$ il livello di pressione fiscale rapportato al

reddito, y_d rappresenta il reddito dichiarato, $t(y_d)$ la pressione fiscale rapportata alla misura di reddito dichiarato. In caso di atteggiamento neutrale:

$$y_d \leq y, t(y_d) \leq t(y)$$

Pertanto, la pressione fiscale rapportata al reddito dichiarato, indicativa del potenziale risparmio d'imposta, sarà compresa tra il legittimo livello di pressione fiscale, rapportato al livello di reddito reale (potendo esser minore o uguale), e il reddito dichiarato (potendo esser maggiore o uguale). Il che significa che il singolo contribuente si limiterà a valutare l'effettivo beneficio di un'eventuale condotta evasiva. Il contribuente avverso al rischio si limiterà a corrispondere quanto dovuto nella misura $t(y)$. Per contro, il comportamento del contribuente propenso al rischio sarà espresso dalla seguente formula:

$$\text{assumendo che: } E[t] < t(y)$$

$$t(y_d) - t(y) + (1 + \theta)p[t(y) - t(y_d)] < 0 \Leftrightarrow [t(y_d) - t(y)] \times [1 - (1 + \theta)p] < 0$$

considerando che $[t(y_d) - t(y)] < 0$ la disuguaglianza si verificata se e solo se $[1 -$

$$(1 + \theta)p] > 0 \Leftrightarrow (1 + \theta)p < 1 \Leftrightarrow p < 1/(1 + \theta)$$

Dove θ corrisponde al rapporto proporzionale tra sanzione ed imposta evasa.

In questo caso il contribuente evade la totalità del reddito imponibile se la probabilità e/o la sanzione sono troppo basse. Viceversa il contribuente sceglie di dichiarare tutto il reddito ($y_d = y$) se $p > 1/(1 + \theta)$, mentre è indifferente tra evadere e non evadere se $p = 1/(1 + \theta)$.

Il modello, nella sua teorizzazione empirico-aritmetica, è sicuramente apprezzabile. Deve però ricordarsi, come più volte affermato, che le formule sopraccitate sono chiaramente fallibili, in quanto, purtroppo, trattasi di comportamenti individuali estremamente relativi e, come tali, tendenzialmente imprevedibili su larga scala.

Capitolo secondo

2. Analisi statistica del fenomeno evasivo: osservazioni preliminari.

In ragione di quanto fin qui osservato, può apparire come sia, indubbiamente, utile lo svolgimento di un'analisi statistica in grado di individuare l'entità effettiva del fenomeno, comprendendo la relativa diffusione, la gravità della problematica nonché presunte ed ulteriori ragioni di causa. Il tema è particolarmente delicato. Invero, la domanda che si pone è la seguente: com'è possibile quantificare con certezza ciò che è evaso, sommerso, occultato? Difatti non lo è, almeno fedelmente, ma lo sforzo compiuto dagli istituti di statistica è comunque apprezzabile. È grazie al lavoro compiuto da enti quali l'ISTAT ossia l'OCSE se siamo in grado di disporre quantomeno di dati indicativi della fattispecie. Pertanto, a livello introduttivo, effettuata tale premesse, preme osservare

che l'istituto di ricerca *The Tax Research LLP* ha, di recente, delineato un quadro generale del fenomeno evasivo in Europa, per cui dovrebbe rinvenirsi la situazione di seguito e graficamente rappresentata¹⁷:



L'Italia è, presumibilmente, il Paese con il più consistente livello di evasione fiscale, per un ammontare che, secondo le stime compiute, andrebbe a superare i 190 miliardi di euro. Segue, inaspettatamente, la Germania, con imposte evase per un ammontare complessivo che supera i 125 miliardi.

Fenomeno evasivo che presenta connotati di assoluta gravità anche per quanto attiene alla Francia, Paese che soffre un indebito risparmio d'imposta per oltre 117 miliardi. Dalla Gran Bretagna in poi, ove comunque l'evaso supera gli 87 miliardi, in nessun Paese dell'Unione le cifre si aggirano sulle cifre a dir poco vertiginosi del vertice di questa triste classifica.

2.1 I rapporti OCSE e la situazione italiana

¹⁷ Fonte: <https://www.panorama.it/economia/tasse/italia-europa-evasione-fiscale-190-miliardi/>

¹⁸ Per ragioni di brevità espositive sono state omesse le rilevazioni di minor rilevanza.

Come si è avuto modo di comprendere, in funzione dei dati preliminarmente riportati, la situazione italiana, in campo di evasione fiscale, non è certo delle più floride. Il fenomeno è così strutturato che non solo organismi di statistica nazionali ma anche enti di caratura internazionale hanno inteso affrontare la problematica.

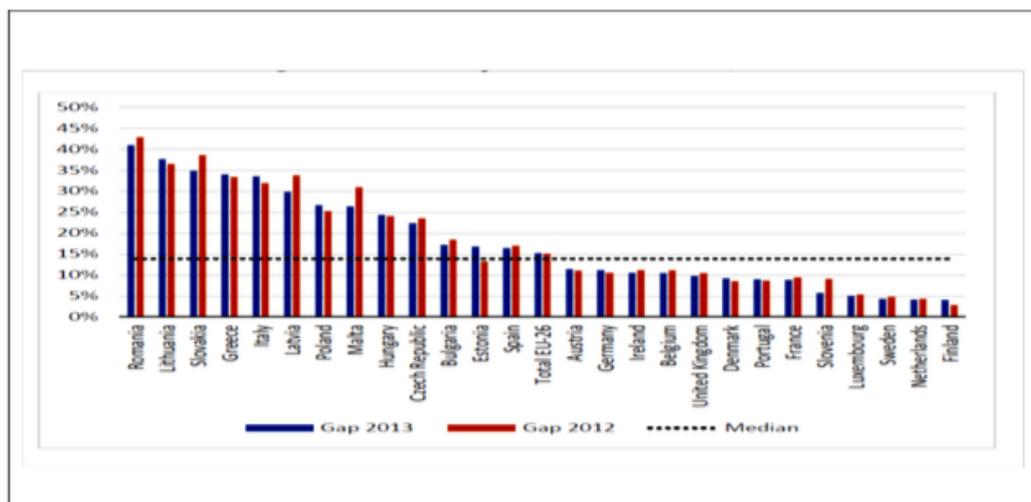
In particolar modo, l'OCSE¹⁹ ha condotto delle analisi specificamente rivolte al caso Italia, dedicando al nostro Paese un report, più che esaustivo, di stima dell'amministrazione fiscale per così dire "domestica". Anche in tal caso, i risultati delle sopraccitate stime non possono di certo ritenersi confortanti. L'OCSE evidenzia, anzitutto, alcuni studi compiuti direttamente da Istituzioni nazionali, nello specifico il Ministero dell'Economia e delle Finanze, per cui il *tax gap*, nel nostro Paese, ammonterebbe alla cifra approssimativa di 91,4 miliardi di euro l'anno per il periodo 2007-2013, approssimativamente il 6.6% del PIL. Sempre dal report²⁰ si evince come: *"Secondo lo studio 44 miliardi riguardano le imposte dirette, 40 miliardi di euro l'IVA e 7 miliardi le imposte regionali sulle attività produttive"*. Sono poi riportate alcune evidenze statistiche prodotte da ulteriori studi di Confindustria. Nello specifico: *"[Confindustria] ha stimato che nel 2015 ammontava a 122,2 miliardi di euro, circa il 7.5% del PIL dell'Italia. Sempre secondo questo studio l'Italia non ha riscosso 40 miliardi di euro di IVA, 23,4 miliardi di IRPEF, 5.2 miliardi di IRES e 3 miliardi di IRAP, a questi vanno aggiunti 16,3 miliardi e 34,4 miliardi di euro rispettivamente per altre imposte indirette e contributi"*. L'organizzazione internazionale si è poi occupata di delineare il c.d. *VAT tax gap* ossia l'ammontare di risparmi di imposta illeciti relativi all'imposta sul valore aggiunto. La seguente rappresentazione grafica

¹⁹ Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico. Trattasi di un'organizzazione internazionale di studi economici la quale assolve al ruolo di promotrice di *best practices* in campo economico-finanziario, approfondendo le tematiche d'interesse con il fine ultimo di agevolare l'armonizzazione globale delle politiche economico-fiscali latamente intese.

²⁰ https://www.finanze.it/export/sites/finanze/it/.content/Documenti/Varie/Rapporto_OCSE_Ita.pdf

illustra chiaramente la situazione complessiva in Europa, ove l'Italia spicca ancora una volta in negativo:

Figura 1. VAT Gap nei 26 Paesi della UE (2012 - 2013)



Fonte: Studio per quantificare ed analizzare il VAT gap negli Stati membri dell'UE- Rapporto del 2015.

L'OCSE rileva come: “ [...] il gap IVA per il 2013 è stato stimato nel 34% leggermente in rialzo rispetto agli anni precedenti, e sostanzialmente in eccesso rispetto alla media EU-26 del divario IVA del 15.2% e il divario IVA stimato per le altre grandi economie avanzate come la Francia (9%), Germania (11%) e Regno Unito (10%)”.

In conclusione, l'organizzazione si è occupata di riportare i dati relativi ai crediti fiscali, intesi come indicatore della gravità della c.d. *tax non compliance*. Rileva la situazione graficamente rappresentata:

Tabella 2. Magazzino dei crediti fiscali in Italia (2011 - 2013)

Categoria di credito	Valore dei crediti fiscali a fine anno (EUR miliardi)			Movimento (%): dal 2011 al 2013
	2011	2012	2013	
Totale crediti fiscali a fine anno (incl.contestazione) (A)	572	643	715	25
Totale creditifiscali a fine anno (escl.contestazione) (B)	425	475	531	25
Totale dei crediti fiscali oggetto di contestazione (C)	147	168	184	25
Rapporti calcolati:				
Crediti fiscali contestati a fine anno/totale crediti fiscali (C/A x100)	25.7	26.1	25.8	-
Totale dei crediti fiscali a fine anno(escl.crediti contestati)/gettito annuale (%)	154.4	169.6	190.8	23.6

Può notarsi come, per il periodo di pertinenza, la voce di bilancio relativa all'ammontare dei crediti fiscali è stata oggetto di un costante e progressivo incremento. Ciò sta a significare che, con il passare del tempo, le misure adottate sul piano Istituzionale si sono evidentemente rivelate inefficaci in termini di contrasto. Preme, in conclusione, osservare che la situazione non è presumibilmente mutata in senso migliorativo negli ultimi anni, in quanto, nonostante recenti misure governative volte al raggiungimento della c.d. pace fiscale, come osservato in precedenza, i dati degli esercizi più recenti risultano ancora esser più che preoccupanti (cfr. grafico pag. 19, riferito all'esercizio 2018/2019).

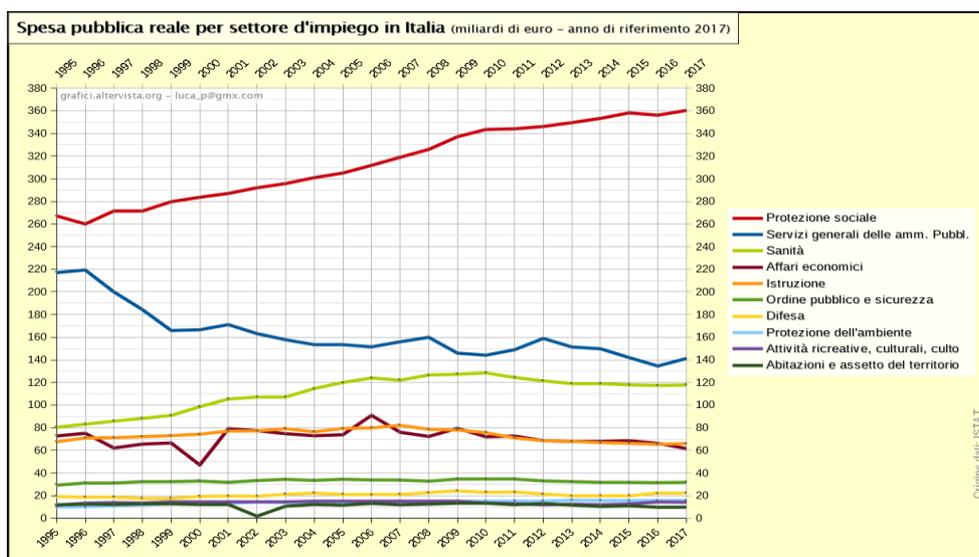
2.2 I costi dell'evasione fiscale.

Passiamo ora alle rilevazioni statistiche circa gli effetti dipesi dalla continua ascesa del fenomeno evasivo. Come ricordato in precedenza, evadere equivale ad una privazione diretta di risorse alle casse erariali e, dunque, a nocumento del gettito poi deputato al compimento di investimenti nel pubblico servizio. Ma non è finita qui, in quanto, al fine di assicurare una qualità sostenibile proprio del pubblico servizio, è banale osservare che lo Stato dovrà comunque sostenere delle uscite

consistenti, per cui, se il Paese soffre privazioni ingenti, non potrà far altro che:

- 1) Aumentare la pressione fiscale a discapito del contribuente onesto;
- 2) Effettuare dei c.d. “tagli” trasversali alla spesa pubblica per contenere dei costi che diverrebbero eccessivamente onerosi;
- 3) Agire al risparmio, non potendo procurare con la dovuta efficienza i servizi dovuti ai consociati.

Quanto osservato risulta essere provato inconfutabilmente dalle rilevazioni dei più recenti esercizi circa il volume degli investimenti nella spesa pubblica. I dati sono in costante calo dall’anno 1999 ad oggi. Nello specifico, segue la situazione graficamente rappresentata:



Per ogni settore di riferimento, ad eccezione del relativo concernente la protezione sociale – in netto aumento, si nota una situazione pressoché stagnante, dunque potrebbe anche affermarsi che, non essendovi

²¹ Fonte: <http://grafici.altervista.org/spesa-pubblica-reale-per-settore-dimpiego-in-italia/>

mutamenti significativi, in fin dei conti evadere non comporta poi tutti questi effetti riprovevoli.

Ebbene, non è così. Difatti, relativamente all'unico settore che realmente si rende indicativo della ormai insostenibile privazione di risorse alle casse erariali, ossia i servizi di competenza della pubblica amministrazione, si delinea una situazione tragica, con investimenti che, nell'arco di un decennio, sono andati progressivamente a calare, raggiungendo dei livelli digressivi mai visti prima.

Da una spesa iniziale di 220 miliardi di euro, riferibile all'esercizio 1999/2000, ad oggi l'ammontare di risorse impiegate in servizi pubblici ai cittadini, di spettanza delle P.A., raggiunge a stento i 140 miliardi. Un taglio complessivo di oltre 80 miliardi, a discapito del corretto funzionamento dell'apparato burocratico statale, anche in danno dei lavoratori pubblici che, continuando a percepire esigue somme a titolo retributivo, devono, al contempo sostenere:

- 1) Maggiori difficoltà lavorative per la minor disponibilità di risorse;
- 2) Fronteggiare, spesso inutilmente, una tra le pressioni fiscali più alte su scala europea e globale.

La situazione, dunque, è sicuramente critica.

Capitolo terzo

3 L'evasione fiscale da un punto di vista giuridico: un'introduzione.

Nell'ordinamento italiano, il fenomeno dell'evasione fiscale assume rilevanza sotto più profili. Anzitutto, si avrà modo di esaminare il regime impositivo vigente nel nostro Paese, illustrando brevemente anche

l'assetto istituzionale posto a salvaguardia di una regolare riscossione tributaria.

Si avrà inoltre modo di approfondire il tema relativo al versante sanzionatorio, comprendendo quali siano le soluzioni prescelte dal legislatore più che altro sul piano penalistico.

Oltretutto, effettuando delle osservazioni preliminari, preme ricordare che, a fronte della complessità della problematica, si rende più che necessaria un'analisi comparatistica, che possa efficacemente illustrare i tratti costitutivi della normativa in materia, sia a livello comunitario che a livello internazionale.

Nello specifico, esaminare il sistema normativo europeo consentirà di comprendere se, effettivamente, è stato raggiunto un sufficiente grado di armonizzazione nel contrasto all'evasione.

Per contro, esaminare come il tema sia stato affrontato da alcuni tra i più significativi ordinamenti stranieri (al di fuori dell'Unione) offrirà ogni strumento utile per poter criticamente proporre dei progetti di eventuale riforma.

In considerazione di ciò, deve, *in primis*, delinearsi un quadro generale delle scelte di sistema adottate dal legislatore italiano. Trattasi di premessa imprescindibile ai fini di una agevole comprensione di quanto, a breve, sarà oggetto di ulteriori approfondimenti.

Dunque, ruolo più che essenziale, a tutela del concreto adempimento dei numerosi obblighi imposti dalle norme tributarie, spetta ad un sistema sanzionatorio articolato, il quale spiega la propria efficacia sia su un piano meramente amministrativo quanto sul piano prettamente penalistico. La finalità è ovviamente quella di prevenire eventuali trasgressioni tramite la previsione certa di talune conseguenze negative che, in linea teorica, dovrebbero scoraggiare il singolo contribuente ad agire in violazione di quanto determinato dalla legge²². Ruolo del meccanismo sanzionatorio

²² RUSSO, FRANSONI, CASTALDI, *Istituzioni di diritto tributario*, 2016, Giuffrè.

accentuato dalla circostanza per cui, in una fiscalità di massa, è impensabile confidare in un controllo preventivo *ex ante*²³, pertanto il tutto è rimesso all'effettiva efficacia e potere deterrente delle previsioni che mirano a punire il contribuente *non compliant*.

3.1 Il sistema impositivo in Italia: considerazioni d'insieme.

Secondo quanto osservato in precedenza, relativamente alle analisi comportamentali volte ad individuare i fattori determinanti della scelta del singolo di evadere, si è avuto modo di vedere come la composizione del regime fiscale, del proprio Paese di appartenenza, gioca indubbiamente un ruolo determinante.

Come ricordato in precedenza, un sistema impositivo certo e chiaro, nonché adeguatamente differenziato (*e.g.* deduzioni e detrazioni) va a disincentivare il contribuente dal porre in essere la condotta evasiva e ciò perché già lo stesso legislatore offre al contribuente delle allettanti possibilità di risparmio, senza che il soggetto sia costretto a trasgredire. Pertanto, difficilmente il singolo contribuente evade ove le proprie esigenze di risparmio d'imposta risultano essere già contemplate e tutelate dal sistema normativo d'interesse.

Tale premessa si rende essenziale per comprendere, dunque, quali siano le criticità del sistema impositivo italiano e per quale ordine di ragione, nel nostro Paese, il fenomeno assume dei connotati di estrema gravità.

L'odierno sistema impositivo italiano riconosce le proprie fondamenta nelle celebri e trasversali riforme del diritto tributario risalenti agli anni '70. Nello specifico, le due tipologie di imposta di maggior peso, negli equilibri di riscossione, risultano essere l'IRPEF e l'IRES. Rispettivamente, trattasi di imposte dalle quali dipende una tassazione diretta in capo tanto alle persone fisiche quanto alle persone giuridiche.

²³ Per il numero di soggetti cui lo stesso controllo sarebbe destinato.

La dottrina tributaria dibatte circa l'effettiva diversità delle due fattispecie. Invero, deve notarsi che il presupposto d'imposta²⁴ tanto dell'una quanto dell'altra sembra coincidere, sicché si tratterebbe della medesima circostanza impositiva ma alla luce di diverse modalità d'applicazione²⁵.

Ad ogni modo, la riscossione delle imposte dirette gravanti su persone fisiche e giuridiche costituisce la voce più consistente delle entrate erariali, perciò su eventuali patologie riguardanti tale casistica deve principalmente concentrarsi l'analisi in corso di svolgimento.

Partendo dal sistema IRPEF, nel rispetto del principio costituzionale della progressività, sancito dall'art. 53 co. 2 Cost., stante la previa individuazione della base imponibile, l'ammontare del prelievo dipenderà dall'inquadramento del reddito in una delle macro-categorie contemplate dal legislatore nella c.d. struttura a "scaglioni". Pertanto, segue la situazione graficamente rappresentata:

Reddito imponibile	Aliquota	Imposta dovuta sui redditi intermedi (per scaglioni) compresi negli scaglioni
fino a 15.000 euro	23%	23% del reddito
da 15.001 fino a 28.000 euro	27%	3.450,00 + 27% sulla parte oltre i 15.000,00 euro
da 28.001 fino a 55.000 euro	38%	6.960,00 + 38% sulla parte oltre i 28.000,00 euro
da 55.001 fino a 75.000 euro	41%	17.220,00 + 41% sulla parte oltre i 55.000,00 euro
oltre 75.000 euro	43%	25.420,00 + 43% sulla parte oltre i 75.000,00 euro

Differenziando l'incidenza del prelievo in misura direttamente proporzionale alla cospicuità delle risorse del contribuente, si persegue il

²⁴ [...]«fatto imponibile», «oggetto **dell'imposta**» o «fatto generatore». Determina l'an *debeatur* del tributo.

²⁵ Gli artt. 1 e 72 del TUIR (DPR 917/1986) prevedono che, in entrambi i casi, si ritiene presupposto d'imposta il possesso di redditi in danaro o in altra forma contemplata dall'elencazione normativa. Nello specifico: redditi di capitale; redditi da lavoro autonomo, redditi da lavoro dipendente; redditi fondiari; redditi d'impresa e redditi diversi. RUSSO, FRANSONI, CASTALDI, *Istituzioni di diritto tributario*, 2016, Giuffrè.

fine ultimo di garantire una riscossione equa e debitamente progressiva. Si parte da un'aliquota del 23% per i redditi sino a 15000 euro, ricordando che al di sotto dei 7000 euro non vi è alcuna tassazione²⁶, per aversi un'aliquota di oltre il 40% in caso di redditi che superino la cifra di 55000 euro. Ma il funzionamento della struttura a scaglioni deve esser ulteriormente precisato. Difatti, il soggetto che percepirà un reddito *e.g.* di oltre 75000 euro verrà tassato sulla base di più aliquote (sino a 15000 per il 23%, sino a 28000 euro per il 27% e via discorrendo) sicché l'aliquota massimale andrà ad applicarsi solo sul residuo di scaglione e non già, *ex ante*, sull'intero importo in quanto tale.

La pressione fiscale è comunque significativa, considerando che a categorie reddituali per così dire "medie" corrisponde un'aliquota applicabile relativamente importante (*e.g.* il 38% per chi percepisca un reddito di "soli" 28001 euro). Questo è un primo dato significativo. L'eccessiva ampiezza dello scaglione intermedio sicuramente può essere un fattore che incentiva il contribuente ad una potenziale evasione.

Il legislatore affida poi un'ulteriore differenziazione ad un articolato sistema di deduzioni e detrazioni, il quale, evidentemente, non ha spiegato la dovuta efficacia, considerando l'aggravio del fenomeno evasivo negli anni più recenti. È anche un discorso di metodo. Essendosi, nel corso del tempo, prediletto lo strumento della deduzione, rispetto alla detrazione, potrebbe affermarsi che i possibili alleggerimenti della base imponibile non siano stati sufficienti a far ingenerare il dovuto risparmio d'imposta. Difatti, la deduzione interviene in un contenimento del reddito tassabile mentre la detrazione comporta un risparmio *ex post*, direttamente sull'importo da corrispondere al Fisco. Per cui, è agevole comprendere che la deduzione, al fine di poter assicurare una progressività piena, deve poter consentire al contribuente di rientrare

²⁶ Inteso come reddito minimo c.d. "vitale" per cui qualsiasi livello impositivo risulterebbe inidoneo.

nello scaglione precedente e, per l'ampiezza del "gradino" intermedio, ciò appare particolarmente prospettico. Diverso il discorso per la detrazione, ove, secondo quanto precedentemente ricordato, segue un risparmio in termini assoluti, qualunque sia lo scaglione di appartenenza. E questo potrebbe esser un secondo elemento significativo. Inoltre, nel sistema IRES la pressione fiscale non può di certo ritenersi esigua. Società italiane, società estere le quali operino in Italia ed altri Enti (compresi i *trust*), devono corrispondere alle casse erariale il 24% del reddito generato dalle attività d'impresa/gestione del patrimonio. Anche qui è previsto un sistema di deduzioni e detrazioni, purtroppo rispondente a delle condizioni eccessivamente restrittive. È il caso della deducibilità del compenso degli amministratori, possibile solo se effettivamente pagato (non essendo sufficiente l'iscrizione a bilancio delle somme corrispondenti).

In conclusione, occupandoci brevemente del sistema dei controlli e della composizione dell'assetto istituzionale, l'ordinamento nazionale ha coinvolto, nel processo di amministrazione fiscale latamente inteso, diversi soggetti, a vario titolo. Ruolo essenziale spetta all'Agenzia delle Entrate²⁷, intesa come soggetto che materialmente cura la riscossione per conto dello Stato. Altrettanto importanti sono le spettanze della Guardia di Finanza la quale, a dipendere dai casi, può sia operare come polizia tributaria che come polizia giudiziaria, potendo compiere accertamenti estremamente invasivi dei diritti fondamentali del contribuente (*e.g.* ispezione di locale commerciale e diritto di proprietà) e potendo svolgere indagini estremamente onerose per i relativi destinatari. In tal modo, il contribuente, già gravato da un'imposizione fiscale importante, deve anche mettere in conto di doversi interfacciare con più autorità, magari

²⁷ Recenti le critiche mosse dall'opinione pubblica in merito della riorganizzazione dell'Agenzia delle Entrate, per la mancata applicazione del c.d. *spoil system*. Fonte: <https://www.studiocataldi.it/articoli/31479-dirstat-critiche-sulla-riorganizzazione-dell-agenzia-delle-entrate.asp>

per un singolo rapporto impositivo, per diverse vertenze e altrettanto divergenti adempimenti burocratici. Chiaramente il quadro non è dei migliori.

3.2 Il fenomeno evasivo nell'ordinamento penale italiano.

Per quanto riguarda il trattamento riservato all'evasione fiscale da un punto di vista penalistico, il primo e dovuto richiamo normativo deve compiersi rispetto a quanto previsto dal D.Lgs. 74/2000, il quale contempla, in materia, le varie figure incriminatrici. La perseguibilità penale dell'evasore sarebbe giustificata dalle seguenti osservazioni. La condotta di chi consegua un indebito risparmio d'imposta si rende lesiva di un bene giuridico protetto, dovendosi esso riconoscere nella completa e puntuale percezione dei tributi²⁸. Dunque, è indubbio che una condotta lesiva di beni giuridicamente protetti giustifichi una conseguente perseguibilità penale, alla luce del disvalore sociale rinvenibile nel comportamento dell'evasore stesso. Nello specifico, il legislatore ha previsto che il fenomeno evasivo assuma rilevanza, dal punto di vista del diritto penale, nel superamento di determinate soglie quantitative. Sono, pertanto, condotte penalmente perseguibili le seguenti²⁹:

- 1) La dichiarazione fraudolenta. Scatta in caso di falsificazione della dichiarazione dei redditi o IVA, fatta inserendo elementi passivi fittizi o alterando le scritture contabili. Tale comportamento diviene reato se: l'imposta evasa, singolarmente, supera i 30 mila euro; le voci sottratte dalla tassazione sono superiori al 5% dell'attivo dichiarato con la dichiarazione; le voci sottrarre sono superiori a 1,5 milioni di euro; i crediti e le ritenute fittizie sono superiori al 5% dell'imposta; i

²⁸ RUSSO, FRANSONI, CASTALDI, *Istituzioni di diritto tributario*, 2016, Giuffrè.

²⁹ Fonte: https://www.laleggepertutti.it/279548_quando-levasione-fiscale-diventa-reato#Quando_levasione_fiscale_diventa_penale

crediti e le ritenute fittizie sono superiori a 30 mila euro. La sanzione è la reclusione da 1 anno e 6 mesi a 6 anni.

- 2) Dichiarazione infedele. La dichiarazione infedele si ha quando il contribuente, senza falsificare la dichiarazione, omette (in modo cosciente e volontario) alcuni redditi percepiti o aumenta le spese. Anche in questo caso, il reato scatta solo al raggiungimento di un tetto prefissato dalla legge: l'evasione fiscale deve essere superiore a 150 mila euro; e i redditi non dichiarati devono superare il 10% di quelli totali, o ammontano a 3 milioni di euro. La sanzione prevista è la reclusione da 1 a 3 anni.

- 3) Dichiarazione omessa. Se non viene presentata la dichiarazione dei redditi, dell'IVA e il *modello 770*³⁰ entro 90 giorni dalla scadenza scatta il reato di "dichiarazione omessa". In questo caso sussiste il reato se l'imposta evasa supera i 50 mila euro. La sanzione prevista è la reclusione da 1 a 3 anni.

Sono poi previste delle ulteriori fattispecie penalmente rilevanti in campo di evasione fiscale. Oltre alle tre e principali sopraccitate figure di reato, il legislatore contempla ipotesi quali: l'occultamento o la distruzione di scritture contabili; l'emissione di fatture false; il mancato versamento di IVA e ritenute certificate (al superamento della soglia di 250000 euro). Deve comunque osservarsi che, storicamente, i giudici hanno difficilmente vagliato l'ipotesi della commina di una pena detentiva o reclusiva a discapito dell'evasore. L'interesse preminente di percezione effettiva del tributo ha sempre spinto chi di competenza a valutare esclusivamente la determinazione di sanzioni pecuniarie. Inoltre,

³⁰ Il modello 770 deve essere utilizzato dai sostituti d'imposta, comprese le Amministrazioni dello Stato, per comunicare in via telematica all'Agenzia delle Entrate le ritenute operate. Fonte: <https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/Schede/Dichiarazioni/7702019/COSA+770+2019/?page=di chsostitutiimp>

sussistono diversi istituti, propri del diritto penale, che potrebbero intervenire nell'alleviamento delle possibili sanzioni in cui dovrebbe incorrere il contribuente "condannato".

Si pensi, ad esempio, alla causa di non punibilità per particolare tenuità del fatto³¹. Di recente, la Suprema Corte di Cassazione ha avuto modo di chiarire l'applicabilità di tale previsione anche in caso di reati tributari, evidenziando come essa debba riguardare sforamenti lievi delle soglie quantitative dapprima ricordate.

Questo potrebbe esser un terzo e significativo elemento. La scarsa e rada tendenza dei giudici a ricorrere a strumenti sanzionatori per così dire "duri" certamente contiene il potere deterrente della sanzione *ex se*. Considerando, dunque, l'importanza della stessa nella tutela degli obblighi tributari (cfr. insufficienza dei controlli in un sistema di fiscalità di massa) può dirsi che anche qui la situazione è critica.

3.3 Strumenti di contrasto e critiche al sistema.

La stessa Agenzia delle Entrate ha, di recente, compiuto un report al fine di rendicontare i risultati complessivi del recupero dell'evasione. Si tratta di un documento particolarmente importante, in quanto direttamente indicativo dell'efficacia dei vari strumenti di contrasto adoperati. Anzitutto, si evince che, negli ultimi anni, le attività di recupero si sono dimostrate particolarmente fruttuose. Nell'ultimo esercizio, sono state riscosse somme complessive per un ammontare di 20 miliardi di euro. Solamente da controlli ed accertamenti vari, le autorità competenti hanno recuperato ben 11 miliardi. Ulteriori 7 miliardi sono dovuti alla presenza

³¹ Art. 131 bis codice penale.

dei c.d. ruoli³². La somma recuperata grazie alle c.d. lettere di compliance ammonta ad 1,3 miliardi e 400 milioni di euro sono stati riscossi per effetto delle *voluntary disclosure*. Emerge, dunque, un quadro preoccupante. Nonostante la ragguardevole somma recuperata, leggendo i dati di pertinenza deve osservarsi che la “fetta” più consistente di risorse “ricondotte alla luce” deriva comunque dal sistema dei controlli. Fatto indicativo di una certa resistenza, da parte del contribuente, a contrattare con l’amministrazione finanziaria per comporre la lite su base volontaria. In poche parole, chi evade ne rimane convinto, tendenzialmente, sino a che non venga effettivamente colto in flagrante. Se il fattore determinante, nella lotta all’evasione, deve esser un cambio anzitutto culturale, non sembrerebbe andarsi nella giusta direzione. Sempre il report dell’Agenzia delle Entrate richiama poi ad atti di indirizzo del Ministero dell’Economia e delle Finanze il quale ha provveduto a stabilire alcuni criteri specifici, atti ad indirizzare il meccanismo di recupero:

“Si prevede che le Agenzie fiscali, in relazione alle proprie specifiche competenze, dovranno concentrare la propria attività nelle seguenti aree strategiche: centralità del rapporto con il contribuente attraverso una maggiore trasparenza, una più incisiva semplificazione e razionalizzazione degli adempimenti anche in un’ottica di favorire forme di adempimento cooperativo, nonché una maggiore qualità dei servizi erogati con la finalità di innalzare il livello di adempimento spontaneo e la percezione della correttezza e proporzionalità dell’azione

³² Mezzo di riscossione di tutti i tributi (erariali, locali e regionali) ed anche di entrate non tributarie. Le imposte sui redditi sono riscosse a mezzo ruolo in tutti i casi nei quali non è prevista (o non è avvenuta) la riscossione mediante ritenuta diretta o versamento diretto. Il ruolo, come noto, è un atto amministrativo, che racchiude un elenco di somme da riscuotere. Fonte: <https://www.101professionisti.it/guida/cartella-di-pagamento-e-riscossione/approfondimenti/riscossione-a-mezzo-ruolo-572.aspx>.

dell'Amministrazione; prevenzione e contrasto all'evasione e all'elusione fiscale e doganale, al fine della riduzione del tax gap nei settori di propria competenza, assicurando, nel contempo, la riduzione dell'invasività dei controlli e dei connessi adempimenti [...]anche al fine di contribuire alla trasparenza dell'azione amministrativa e alla lotta alla corruzione³³'.

Dunque, non v'è dubbio che, allo stato dell'arte, qualcosa deve esser ulteriormente affinato. La scarsa operatività degli strumenti risolutivi che prevedano una collaborazione da parte dello stesso contribuente carica di eccessive responsabilità il controllo che, come ricordato, certamente non può *ex se* far fronte al fenomeno in tutta la sua imponenza. Il problema, del resto, è a monte. La corrente strutturazione del sistema impositivo spinge, in larga misura, il contribuente a rischiare per ottenere un risparmio d'imposta che l'attuale fattispecie di prelievo non consentirebbe di conseguire. Pertanto, è difficile immaginare che, in una tale situazione, possa il singolo redimersi e cooperare. Puntare significativamente sul sistema dei controlli potrebbe esser efficace ove il fenomeno evasivo stesso sia circoscritto.

3.4 Osservazioni conclusive

Il quadro complessivo sin qui delineato non è di certo dei migliori. Si rende, dunque, necessaria una breve analisi comparatistica che possa offrire degli spunti concreti di una riforma che, più che mai ad oggi, sembra essere fondamentale. Partendo da alcune considerazioni circa il contesto comunitario, come può evincersi anche da proclami istituzionali della Commissione Europea³⁴, l'Unione promuove la cooperazione tra Stati Membri al fine di contrastare efficacemente il fenomeno

³³ https://temi.camera.it/leg17/temi/evasione_fiscale

³⁴ https://ec.europa.eu/info/policies/taxation_it

dell'evasione fiscale. La domanda che sorge spontanea è la seguente: è successo realmente? Può ritenersi sussistente un grado sufficiente di armonizzazione? Deve, a tal proposito, ricordarsi che, almeno in merito della tassazione diretta di persone fisiche e giuridiche, l'Unione non può che limitarsi, attualmente, a delle dichiarazioni di contorno indicative della necessaria compatibilità delle previsioni domestiche con i principi comunitari fondamentali. In poche parole, l'Unione Europea non ha alcuna diretta competenza in materia di imposizione fiscale puramente nazionale. Ad oggi, non vi sono stati particolari interventi normativi aventi ad oggetto espressamente il tema in esame se non alcune relazioni parlamentari³⁵ volte a ribadire l'importanza della lotta all'evasione fiscale. Ma ciò è sufficiente? Evidentemente no. Inoltre, preme osservare come una piena armonizzazione dovrebbe prevedere anche l'istituzione di un sistema di controlli europeo, una sorta di polizia tributaria comunitaria la cui istituzione è preclusa dall'attuale struttura istituzionale UE, ove da tempo ormai risalente si discute circa un'estensione delle competenze comunitarie, anche tramite la creazione di ulteriori soggetti istituzionali. Tema arenato anche per i recenti sviluppi storico-politico-sociali, ove sempre più rilevante è il peso di proclami prossimi al populismo i quali rivendicano, per contro, il recupero delle forze dei singoli Stati Membri. Per contro, uno spunto di riflessione è offerto dal sistema americano. In un Paese ove, in termini di valore assoluto, l'evasione fiscale ammonta al quintuplo di quella italiana, chi evade, contrariamente rispetto a quanto accade nel nostro Paese, rischia mediamente tre anni di carcere. Se le autorità nostrane hanno inteso mitigare il rapporto tra magistratura e contribuente trasgressore, lo stesso non può dirsi per le soluzioni prescelte oltreoceano e, forse, lo stesso dovrebbe dirsi per la nostra stessa e cara Italia negli anni a venire.

³⁵ http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0240_IT.pdf

Vista la summenzionata centralità della sanzione nell'ordinamento tributario, poniamo la seguente domanda: Sarebbe il caso di adottare un approccio intransigente nei confronti di chi trasgredisce? Ebbene, parrebbe essere necessaria una significativa inversione di tendenza. Evadere sta costando sin troppo ed è un onere che sta raggiungendo i limiti dell'insostenibile. Perciò sì, sarebbe il caso di adottare delle soluzioni "dure" per consolidare il potere deterrente della stessa sanzione e sperare che il tutto non sia solamente demandato a controlli ed accertamenti. A mali estremi, estremi rimedi.

Riferimenti bibliografici

Bibliografia:

SANTORO, *L'evasione fiscale*, 2010, il Mulino.

TORGLER, F. SCHNEIDER in *The impact of tax morale and institutional quality on the shadow economy*, *Journal of Economic Psychology*, 2009.

NECK, REINHARD; HOFREITHER, SCHNEIDER, *The Consequences of Progressive Income Taxation for the Shadow Economy: Some Theoretical Considerations*, in *The Political Economy of Progressive Taxation*, 1989.

JOHNSON, KAUFMANN, ZOIDO-LOBATÓN, *Regulatory Discretion and the Unofficial Economy*, 1998.

FRIEDMAN, JOHNSON, KAUFMANN, ZOIDO-LOBATÓN. *Dodging the Grabbing Hand: The Determinants of Unofficial Activity in 69 Countries*, in *World Bank Discussion Paper*, 1999.

SCHNEIDER, ENSTE, *Shadow Economies: Size, Causes and Consequences*, in *Journal of Economic*, 2000.

FILIPPIN, FIORIO, VIVIANO, *The effect of tax enforcement on tax morale*, in *European journal of political economy*, pp. 320-331, 2013.

RUSSO, FRANSONI, CASTALDI, *Istituzioni di diritto tributario*, 2016, Giuffrè.

Sitografia:

<https://www.panorama.it/economia/tasse/italia-europa-evasione-fiscale-190-miliardi/>

<http://grafici.altervista.org/spesa-pubblica-reale-per-settore-dimpiego-in-italia/>

<https://www.studiocataldi.it/articoli/31479-dirstat-critiche-sulla-riorganizzazione-dell-agenzia-delle-entrate.asp>

<https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/Schede/Dichiarazioni/7702019/COSA+770+2019/?page=dichsostituiimp>

https://www.laleggepertutti.it/279548_quando-levasione-fiscale-diventa-reato#Quando_levasione_fiscale_diventa_penale

https://temi.camera.it/leg17/temi/evasione_fiscale

<https://www.101professionisti.it/guida/cartella-di-pagamento-e-riscossione/approfondimenti/riscossione-a-mezzo-ruolo-572.aspx>

https://ec.europa.eu/info/policies/taxation_it