



Dipartimento di Impresa e Management
Laurea Triennale in Economia e Management
Cattedra Public Economics

L'EVASIONE FISCALE:
Analisi del fenomeno tramite il tax gap e un confronto internazionale

RELATORE
Prof. Lorenzo Ferrari

CANDIDATO
Gabriele Rossi
Matricola 236751

ANNO ACCADEMICO 2020/2021

Dedico questo lavoro alla mia famiglia e ai miei amici che mi hanno sostenuto durante questi anni, dandomi la forza di superare tanti momenti difficili, e per avermi aiutato a rimanere sempre concentrato sui miei obiettivi.

Sommario

Introduzione.....	1
Capitolo 1: L'Evasione Fiscale.....	3
Introduzione	3
1.1 La decisione di evadere.....	6
1.2 Statica comparata	11
1.3 Estensioni del modello di Allingham e Sandmo (1972)	14
1.4 Scelta del Governo: aumentare le sanzioni o rafforzare il sistema di auditing?	16
1.5 Tax compliance: interazione tra il contribuente e il sistema di auditing	17
1.6 Compliance ed interazione con la società	19
1.7 L'evasione e la fornitura di beni pubblici da parte del governo	21
Capitolo 2: Un Confronto Internazionale	26
2.1 Il Tax Gap: Definizione, Confronto tra Stati Membri dell'UE e Utilità nel Contrasto all'Evasione	26
2.2 Fattori che hanno favorito lo sviluppo dell'evasione fiscale in Italia	32
2.3 Evoluzione storica del tax gap in Italia	39
2.4 Misure di contrasto al fenomeno dell'evasione in Italia	47
Conclusioni.....	51
BIBLIOGRAFIA:	54

Introduzione

L'oggetto di studio di questa tesi è il fenomeno dell'evasione fiscale; fenomeno che affligge la maggior parte degli Stati del mondo causando una mancata crescita del sistema economico, insieme a numerosi altri effetti negativi che verranno analizzati nel corso di questa tesi. Per evasione fiscale si intende, citando la definizione riportata dall'enciclopedia Treccani, "un comportamento in violazione della legge nel campo delle imposte, delle tasse e dei contributi. Nell'evasione fiscale rientrano tutti quei metodi illegali atti a ridurre o eliminare il prelievo fiscale e contributivo. Si verifica quando il contribuente si sottrae in tutto (evasione totale) o in parte (evasione parziale) all'obbligo tributario, mediante l'occultamento di imponibili e/o di imposta".

L'evasione fiscale comporta numerose conseguenze negative. Se si evadesse di meno i conti pubblici godrebbero di miglior salute e questo potrebbe permettere una riduzione delle aliquote di tassazione oppure, disponendo di maggiori entrate, si potrebbe ridurre il deficit e il debito pubblico o, infine, finanziare una maggiore spesa pubblica. L'evasione fiscale, inoltre, distorce l'efficienza dei mercati perché permette la creazione di mercati paralleli che esercitano concorrenza sleale nei confronti delle imprese che pagano regolarmente le tasse. Inoltre, l'evasione fiscale ha un'influenza negativa anche sulla struttura e sul dimensionamento delle imprese: solitamente, infatti, le attività commerciali che evadono maggiormente sono quelle più piccole che inevitabilmente sono anche sottoposte a minori controlli. Questo, per alcune imprese, comporta una tendenza a rimanere di piccole dimensioni nonostante la possibilità di espandersi e ciò rappresenta un problema in termini di efficienza del mercato innescando così un circolo vizioso (Cottarelli, 2017).

Sono numerose le modalità tramite le quali un soggetto o un'impresa possono esercitare un comportamento evasivo o elusivo del fisco. Le tipiche operazioni, relativamente all'attività delle imprese, che potenzialmente caratterizzano questo tipo di comportamento vengono definite operazioni straordinarie di impresa, come ad esempio le fusioni, le scissioni e le liquidazioni, oppure anche le distribuzioni ai soci del patrimonio netto delle società che non avvengono attraverso la distribuzione dei dividendi. Quando queste operazioni vengono effettuate in un contesto internazionale, risulta molto più complesso per l'autorità preposta all'accertamento della corretta dichiarazione dei redditi e del rispetto delle norme in materia effettuare dei controlli, poiché si vanno a sovrapporre differenti sistemi giuridici, il che potrebbe rendere molto complesso risalire all'origine di queste operazioni per scovare un comportamento illegale volto alla riduzione o ad una integrale sottrazione dal pagamento dell'imposta.

Nel primo capitolo di questa tesi fornirò il framework teorico elaborato sulla base dei numerosi studi scientifici presenti in letteratura. Dopo aver esposto come funziona la decisione di evadere e alcuni casi di statica comparata, mi concentrerò sul ruolo dello Stato sia in termini di scelta delle sanzioni e delle risorse da destinare

ad un corretto funzionamento del fisco, sia in termini di compliance utilizzando anche gli strumenti microeconomici della teoria dei giochi.

Nel secondo capitolo analizzerò il tax gap descrivendone il funzionamento, la composizione e l'utilizzo nel computo e nella lotta all'evasione in Italia. Seguirà un confronto, sulla base dei dati reperiti, del tax gap tra i vari Stati membri dell'Unione Europea per valutare il posizionamento dell'Italia in un contesto internazionale in termini di evasione. Verranno poi studiate le cause del perché l'evasione sembra affliggere il nostro paese in misura maggiore rispetto ad altre nazioni. Grazie ai dati riportati nella Relazione sull'evasione fiscale e contributiva in allegato alla nota di aggiornamento al DEF 2020, analizzerò il tax gap italiano in termini di evoluzione storica e delle principali imposte evase che ne concorrono alla formazione.

In seguito, introdurrò le principali caratteristiche del sistema tributario italiano da un punto di vista della disciplina tributaria per presentare i dati raccolti sull'evasione relativa alle singole imposte che costituiscono il nostro ordinamento tributario. Sulla base delle misure che sono già state messe in atto dai precedenti governi per ridurre quanto più possibile questo fenomeno, infine, analizzerò i possibili sviluppi futuri per cercare di prevedere come si adatterà il comportamento degli evasori alle nuove tendenze economiche, come ad esempio l'euro digitale o la digitalizzazione delle imprese, al fine di individuare le misure più utili per il nostro paese per contenere questo grande problema dell'economia contemporanea.

Capitolo 1: L'Evasione Fiscale

Introduzione

L'evasione fiscale è il comportamento tramite il quale un contribuente, benché soggetto passivo di un tributo, occulta o altera la sua base imponibile per sottrarsi del tutto o in parte agli obblighi di legge. Le varie attività illegali connesse all'evasione fiscale fanno sì che sorga quella che conosciamo con il nome di *shadow economy* o economia sommersa.

Secondo Schneider ed Enste (marzo 2002) le conseguenze di questo fenomeno sono estremamente negative poiché quest'ultima comporta un inevitabile innalzamento delle aliquote di tassazione per i contribuenti onesti e, in secondo luogo, altera le statistiche sulla base delle quali si prendono le misure di politica economica. Anche da un punto di vista giuridico l'evasione risulta particolarmente negativa perché, contro ogni criterio di uguaglianza tra cittadini, favorisce chi può evadere più facilmente, come ad esempio i lavoratori autonomi¹, a scapito di cittadini che non possono evadere o che per senso civico non agiscono illegalmente. Inoltre, una grande economia sommersa, se non contrastata con adeguate misure, potrebbe comportare spirito di emulazione da parte di alcuni cittadini e innescare un meccanismo dannoso non solo per l'economia ma anche per la pace sociale.

Per comprendere il concetto di evasione fiscale e valutarne gli effetti per poi poter proporre delle soluzioni è molto importante distinguere l'evasione dai fenomeni di elusione ed erosione fiscale. Prima di tutto bisogna dire che sia l'elusione che l'evasione rappresentano dei comportamenti mirati al "risparmio d'imposta". Con elusione fiscale si intende lo sfruttamento di ambiguità interpretative delle leggi per cercare di ridurre l'ammontare del tributo oppure per sottrarsi integralmente al pagamento. Sia l'evasione che l'elusione sono illegali nel nostro ordinamento, al contrario dell'erosione fiscale che consiste in una perdita di gettito che deriva dalla decisione del legislatore di esentare dalla tassazione alcuni soggetti e/o alcune attività. Generalmente i fenomeni di erosione fiscale sono volti a perseguire finalità di assistenza sociale².

Non esiste una definizione omnicomprensiva di *shadow economy* ma secondo Lippert e Walker (1997) possiamo avvalerci della seguente tabella per cercare di circoscrivere il concetto di economia sommersa e identificare le attività caratterizzanti la *shadow economy*:

¹ Questi ultimi, in base ai dati ISTAT, rappresentano il 23,2% degli occupati nel nostro paese.

² Un esempio piuttosto comune al riguardo è rappresentato dall'esenzione dal pagamento di ogni forma di tributo per le popolazioni terremotate.

Tipologia di attività	Transazioni di tipo monetario		Transazioni non monetarie	
Attività illegali	Commercio di beni rubati; produzione e scambio di droghe; prostituzione; gioco d'azzardo; contrabbando; frodi		Scambio di droghe, beni rubati e contrabbandati. Produzione di droghe ad uso personale. Furti per uso personale senza che i beni vengano successivamente commercializzati	
	Evasione fiscale	Elusione fiscale	Evasione fiscale	Elusione fiscale
Attività Legali	Reddito non dichiarato dai lavoratori autonomi. Stipendi, salari, e beni derivanti da sconti, lavoro non dichiarato relative a beni e servizi legali	Benefit accessori forniti ai dipendenti	Scambio di beni e servizi legali	Lavori "fai da te"

Tabella 1: Tipi di attività caratterizzanti la shadow economy. Fonte: Lippert e Walker (1997).

La tabella cerca di riassumere quelle che sono le attività che caratterizzano l'evasione fiscale distinguendo tra attività legali e illegali e tra attività che comportano transazioni di tipo monetario e attività che comportano transazioni di tipo non monetario. Ogni tipo di transazione, sia essa monetaria che non monetaria, può a sua volta rientrare nell'ambito dell'evasione o nell'ambito dell'elusione fiscale. Tuttavia, entrambe vanno considerate qualora si voglia cercare di stimare l'entità dell'economia sommersa in una nazione.

La vera difficoltà che si incontra nell'analisi di questo fenomeno riguarda proprio la mancanza di informazioni affidabili cui fare riferimento, per la natura stessa dell'attività in questione; trattandosi infatti di azioni illegali, o comunque di azioni elusive volte ad aggirare le norme, risulta molto difficile avere ed effettuare delle stime certe dell'entità del fenomeno dell'evasione fiscale.

Nonostante la difficoltà e, talvolta, la scarsa attendibilità di queste stime, esse risultano particolarmente importanti per cercare di porre rimedio a questo grave problema dell'economia contemporanea. Sono stati proposti molti approcci finalizzati a misurare l'evasione fiscale che possiamo classificare in approcci tradizionali diretti o indiretti e approcci moderni.

Gli approcci tradizionali o diretti vengono teorizzati per la prima volta da Enste e Schneider (2002). Il principale esempio di questo tipo di approccio consiste nell'effettuare un'indagine campionaria raccogliendo dei dati oppure si può effettuare un semplice audit fiscale effettuando delle misurazioni del reddito imponibile non dichiarato. Per comprendere meglio questo tipo di approccio possiamo analizzare quanto riportato da Feldman e Slemrod (2007). Dal 1965 al 1988, l'International Revenue Service statunitense ha effettuato delle ricerche su un campione di circa cinquantamila dichiarazioni dei redditi di cittadini servendosi del Taxpayer

Compliance Measurement Program (TCMP³). Nell'ambito di questo programma, l'IRS ha condotto un programma di audit intensivo su un vasto campione casuale stratificato di dichiarazioni dei redditi circa ogni tre anni dal 1965 al 1988. Il principale scopo operativo del TCMP era quello di aiutare nella costruzione di formule note come "funzioni discriminanti" che sono state utilizzate per accertare la probabilità che una dichiarazione dei redditi abbia sottostimato il reddito imponibile e per aiutare a determinare quali dichiarazioni saranno soggette a revisione. I dati del TCMP sono stati anche la base di una serie di studi sul "divario fiscale" che hanno tentato di stimare l'entità e la natura della ridotta compliance fiscale.

Gli studi sul divario fiscale basati sul TCMP evidenziano un netto contrasto tra i tassi di adempimento fiscale elevati associati al reddito salariale e i tassi di adempimento molto più bassi associati ad altre fonti di reddito come il lavoro autonomo e altre piccole imprese, comprese le aziende agricole. La principale differenza tra salari e stipendi e le fonti di reddito che mostrano una significativa non conformità è che i primi sono soggetti a segnalazione e ritenuta informativa, mentre le altre generalmente no. L'inadempienza è facilitata quando il reddito è auto-denunciato e può essere più facilmente occultato rispetto al caso in cui è coinvolta una seconda parte (ad esempio, il datore di lavoro) diversa dal contribuente. Pissarides e Weber (1989) hanno elaborato una modalità piuttosto innovativa per stimare la conformità delle dichiarazioni dei redditi da parte dei lavoratori autonomi senza fare affidamento su particolari programmi di verifica fiscale. Utilizzando i dati del Regno Unito, gli autori stimano le equazioni della spesa alimentare condizionate alle caratteristiche delle famiglie e ai redditi registrati, distinguendo tra famiglie di lavoratori autonomi e famiglie composte da altri tipi di lavoratori. Supponendo che le famiglie di lavoratori autonomi abbiano le stesse preferenze per quanto riguarda il cibo dei dipendenti regolari e che il tasso di non-compliance tra i dipendenti sia trascurabile, le differenze in base alla condizione occupazionale nella relazione stimata tra reddito dichiarato e spesa alimentare possono essere attribuite alla sottostima del reddito da parte del lavoratore autonomo. Utilizzando l'approccio delineato in precedenza, Pissarides e Weber (1989) giungono alla conclusione che la sottostima del reddito dei lavoratori autonomi britannici nel 1982 fosse di circa il 35%. In uno studio seguente riferito al Regno Unito, Baker (1993) stima una fascia di reddito sottostimato tra il 17 e il 33%. Johansson (2000) applica il metodo elaborato da Pissarides e Weber alla Finlandia e conclude che il reddito da lavoro autonomo, nella sua nazione, è sottostimato del 25-30%. Schuetze (2002) applica il metodo Pissarides-Weber ad un insieme di dati consolidati derivanti da dei sondaggi sulla spesa di alcune famiglie canadesi e stima che la non conformità per le famiglie con il 30% o più del loro reddito da lavoro autonomo è di circa il 17%. Schuetze (2002) rileva che il grado di non-compliance da parte dei lavoratori autonomi varia in modo significativo in base all'occupazione, all'età e al numero di membri della famiglia che sono lavoratori autonomi. Lyssiotou (2004) si basa sulla metodologia Pissarides-Weber per proporre un approccio per la stima delle dimensioni dell'economia sommersa a partire dai dati delle singole famiglie britanniche. L'approccio delineato da

³ Ad oggi il TCMP è stato sostituito dal NRP (National Research Program).

Lyssioutou si concentra sul lato della domanda da parte delle famiglie prese come riferimento e non considera il lato dell'offerta. Questa metodologia evita la potenziale confusione tra l'eterogeneità delle preferenze dei consumatori con gli effetti di sottostima della domanda dei consumatori che sorgono dal momento che il reddito da lavoro autonomo potrebbe non essere speso allo stesso modo del reddito proveniente da altre fonti. In questo studio viene stimato che le attività di economia sommersa legate al lavoro autonomo nel Regno Unito ammontassero al 10,6% del PIL nel 1993. Lo studio Pissarides-Weber sui lavoratori autonomi nel Regno Unito e gli studi successivi che utilizzano l'approccio Pissarides-Weber concludono che vi è una significativa sottostima da parte dei lavoratori autonomi in molti paesi.

Tra gli approcci indiretti, invece, possiamo servirci di cinque metodologie differenti. La metodologia più semplice consiste nell'effettuare un'indagine campionaria e stimare l'entità della *shadow economy* sulla base alle discrepanze nelle rilevazioni statistiche tra entrate e uscite della contabilità nazionale, anche se utilizzare un'indagine campionaria potrebbe fornire una base di dati di riferimento non sufficiente vasta per elaborare delle manovre di politica economica sensate ed efficaci. Il secondo metodo si basa sulle statistiche relative alla forza lavoro secondo cui, assumendo che esista un tasso di partecipazione costante della forza lavoro nell'economia "ufficiale", si può stimare la crescita dell'economia sommersa valutando la diminuzione della partecipazione della forza lavoro nell'economia "ufficiale". Un altro metodo piuttosto efficace consiste nell'utilizzare i dati sul volume delle transazioni monetarie per calcolare il PIL nominale e dunque stimare la dimensione dell'economia sommersa sottraendo dal PIL nominale quello ufficiale. La stima dell'economia sommersa può anche derivare da un'analisi della domanda di denaro contante, assumendo che un aumento della *shadow economy* ne comporti anche un aumento della domanda. L'ultimo metodo si basa sullo studio degli input fisici⁴, assumendo che essi siano indicatori dell'attività economica; infatti, sottraendo il tasso di crescita del PIL ufficiale al tasso di crescita del consumo degli input fisici ritenuti rilevanti per le stime possiamo attribuire la differenza alla crescita dell'economia sommersa.

1.1 La decisione di evadere

Possiamo considerare la scelta di evadere a tutti gli effetti come una scommessa. Se un soggetto, o un'impresa, evade e non viene scoperto, riuscirà a massimizzare il proprio beneficio; altrimenti, incorrerà in qualche forma di sanzione amministrativa o penale. Il modello di Allingham e Sandmo (1972) spiega il comportamento individuale in termini meramente economici, e il focus della trattazione è proprio la massimizzazione del reddito del soggetto in questione. L'ipotesi su cui si basa questo modello è che l'individuo voglia massimizzare la sua utilità attesa dall'evasione fiscale valutando i vantaggi di imbrogliare con successo contro la prospettiva di essere scoperti e dunque sanzionati giocando su un certo grado di tollerabilità dell'avversione al rischio. Il

⁴ Principalmente corrente elettrica.

punto centrale di questo approccio è che un individuo paga le tasse proprio a causa della paura di essere scoperto e di poter subire, conseguentemente, una sanzione. Per illustrare questa implicazione in modo più preciso, si consideri il modello standard di evasione fiscale. Nella sua forma più semplice, si presume che un individuo riceva un importo fisso di reddito Y non conosciuto dall'ente che si occupa della riscossione delle tasse, e debba decidere quanto reddito dichiarare al fisco. Chiamiamo X il reddito effettivamente dichiarato che viene tassato applicando un'aliquota costante t .

L'ammontare di reddito non dichiarato dunque risulta $Y - X \geq 0$

L'ammontare di tasse non pagate è:

$$t(Y - X). \quad 1.1$$

Se un soggetto passivo di un tributo non venisse scoperto, egli avrà un reddito pari a:

$$Y^{nc} = Y - tX. \quad 1.2$$

qualora invece fosse scoperto, dovrà pagare oltre al reddito tassato integralmente, anche una sanzione F .

Quindi il reddito in questo secondo caso sarà:

$$Y^c = (1 - t)Y - Ft(Y - X). \quad 1.3$$

Se siamo in presenza di un reddito sottostimato, chiamiamo P la probabilità di essere scoperti. Ogni individuo, nell'effettuare le proprie scelte, cerca di massimizzare la propria utilità. Dunque, analizziamo la figura 1 che rappresenta un grafico avente sull'asse delle ascisse il reddito se non si venisse scoperti ad evadere mentre sull'asse delle ordinate viene rappresentato il reddito qualora si fosse scoperti e, quindi, sanzionati. La linea nera, inclinata di 45° , indica tutte le combinazioni per cui $X = Y$, quindi tutte le combinazioni per cui il reddito è effettivamente dichiarato nella sua totalità. Per ogni punto sulla linea nera il reddito, in caso di accertamenti da parte dell'ente raccoglitore, è lo stesso.

La linea viola indica X , cioè il reddito dichiarato che può essere integralmente dichiarato nel caso in cui si interseca con la linea nera, oppure X può essere pari a zero, cioè non si dichiara nulla. In questo punto si delineano due possibili scenari: se non si viene scoperti, il reddito rimane Y ; se invece si viene scoperti, si delinea una situazione ben differente perché bisognerebbe sia tassare il reddito che pagare la sanzione, quindi $Y - tY - tF$ e che, riordinando i termini diventa:

$$(1 - t)Y - tF \quad 1.4$$

cioè il reddito tassato meno la sanzione che è applicata al reddito nella sua totalità, e non soltanto in via parziale, proprio perché non si era dichiarato nulla ($X=0$).

Il grafico in figura 1 rappresenta la base da cui partire per comprendere la scelta di evadere da parte di un individuo. L'asse delle ascisse indica il reddito nel caso in cui il fisco non scopra un eventuale occultamento di una parte, o di tutto, il reddito. L'asse delle ordinate, invece, misura il reddito nel caso in cui si fosse scoperti ad evadere.

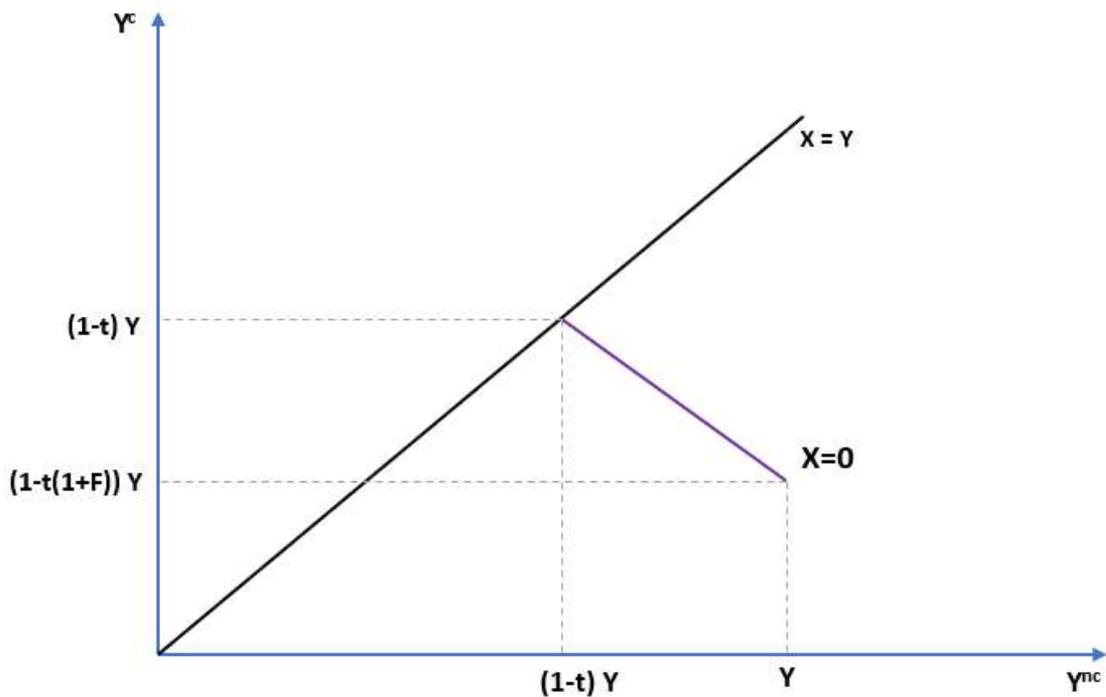


Figura 1: Grafico sulla scelta di evadere. Fonte: Intermediate Public Economics, Hindricks (2004).

Nella figura 2 viene rappresentato lo stesso grafico, presentato nella figura 1, introducendo la curva di utilità di un individuo, al fine di capire come si combina il concetto di utilità con la decisione di evadere le tasse.

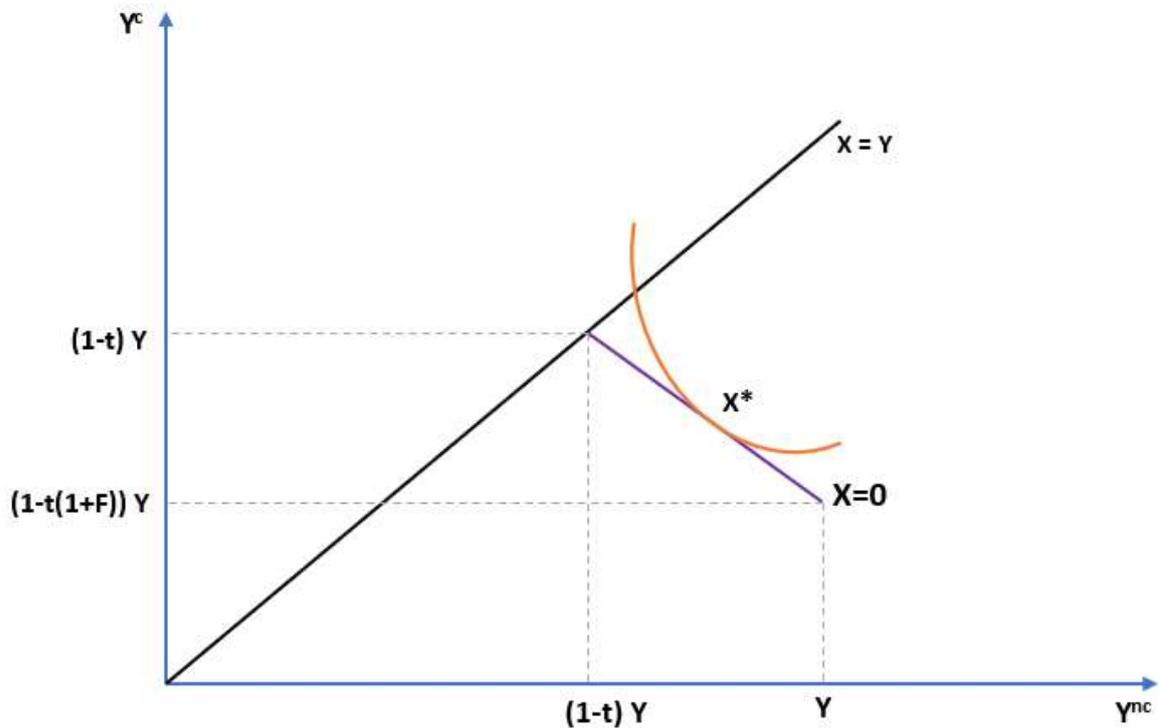


Figura 2: Grafico sulla scelta di evadere combinato con la curva di utilità. Fonte: Intermediate Public Economics, Hindricks (2004).

Anche in questo caso, sull'asse delle ascisse troviamo il reddito nel caso in cui l'individuo riesca ad evadere senza essere scoperto, mentre sull'asse delle ordinate troviamo il reddito qualora fosse scoperto e dunque

sanzionato. La scelta di un individuo, dunque, viene effettuata tenendo conto delle curve di utilità che dipendono da molteplici fattori come, ad esempio, il grado di avversione al rischio del soggetto, che possiamo ricavare dalla pendenza delle curve di utilità, oppure dall'entità delle sanzioni che possono scoraggiare o incoraggiare, se ritenute irrisorie, un soggetto ad evadere.

La scelta del consumatore sul quantitativo di reddito da dichiarare può essere espressa con la seguente formula che esprime la ricerca del più alto livello possibile di utilità attesa:

$$\max E [U(X)] = [1-P] U (Y^{nc}) + p U (Y^c). \quad 1.5$$

La formula indica nel primo termine dell'addizione l'utilità derivante dal reddito nel caso in cui non si fosse scoperti, moltiplicata per la probabilità di non esser scoperti; mentre il secondo termine definisce la probabilità di essere scoperti moltiplicata per l'utilità derivante dal reddito con cui rimarremmo se fossimo scoperti ad evadere. Dal risultato di questa addizione si ottiene la massima utilità attesa dall'individuo considerando il suo reddito e la probabilità di essere scoperto o di non essere individuato come evasore e dunque di non sottoporsi ad una sanzione amministrativa o penale.

Come già accennato, la decisione di evadere o meno dipende dalle curve di indifferenza e dalla loro tangenza con il segmento nel grafico che indica ai due estremi la dichiarazione del reddito nella sua totalità e, all'estremo opposto indica la totale evasione non dichiarando nulla. I grafici sottostanti ci permettono di visualizzare le due situazioni appena descritte.

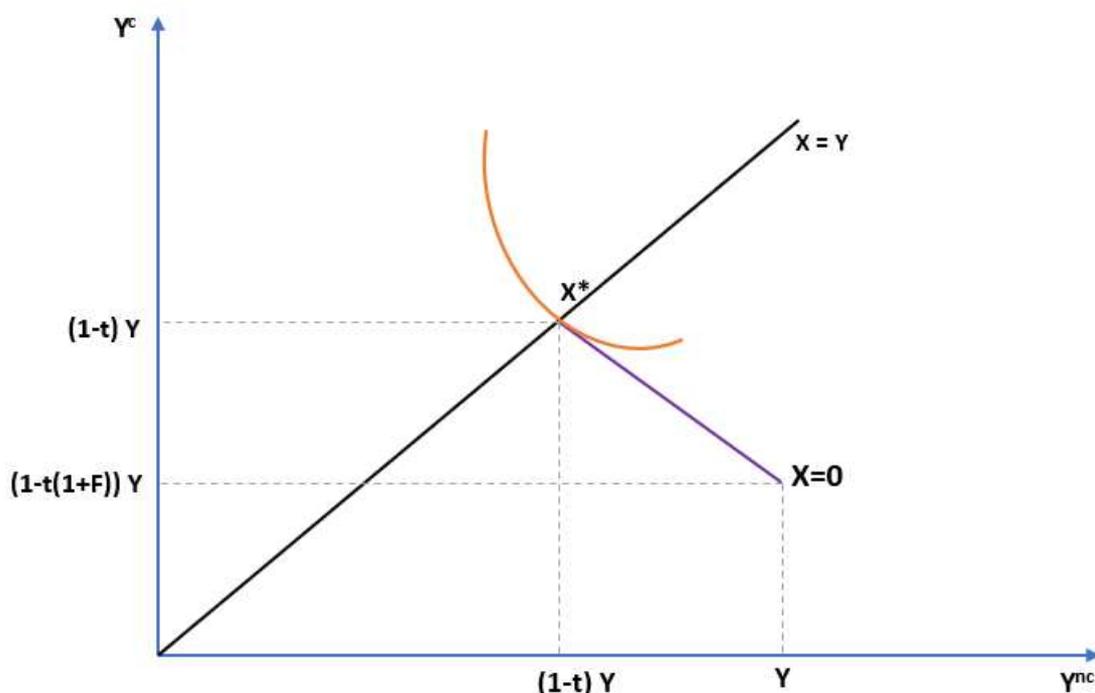


Figura 3: Grafico sulla scelta di evadere nel caso in cui l'individuo dichiara tutto il reddito che percepisce. Fonte: Intermediate Public Economics, Hindricks (2004).

Nella figura 3 il grafico presenta una curva di utilità perfettamente tangente nel punto in cui la linea inclinata a 45° si interseca con il vincolo di bilancio, che indica il reddito dichiarato, dunque il soggetto sta dichiarando onestamente il suo reddito e si sottoporrà alla tassazione integrale prevista dalla legge.

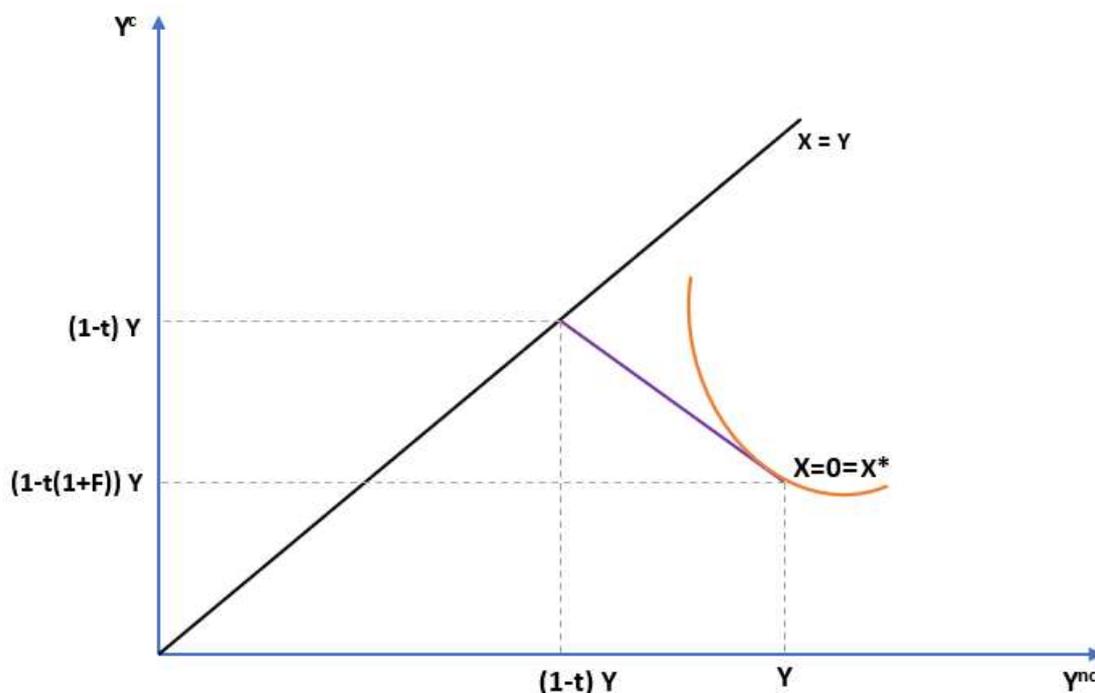


Figura 4: Grafico sulla scelta di evadere nel caso in cui l'individuo occulti tutto il suo reddito dichiarandolo nullo. Fonte: Intermediate Public Economics, Hindricks (2004).

Nel grafico in figura 4, invece, è proposta la situazione inversa per cui un evasore di questo tipo decide di dichiarare un reddito nullo, essendo la sua curva di indifferenza tangente al segmento del reddito X proprio nel punto in cui $X = 0$.

L'evasione fiscale sopraggiunge quando la curva di indifferenza è più ripida rispetto al vincolo di bilancio che misura il reddito, quando si interseca con la linea inclinata a 45°. Per indicare formalmente questa condizione possiamo sfruttare il modello che propone di effettuare la derivata della funzione che misura l'utilità attesa tenendo costante il livello di utilità.

$$E [U (X)] = [1 - P] U (Y^{nc}) + P U (Y^c),$$

$$[1 - P] U'(Y^{nc}) \delta Y^{nc} + P U' (Y^c) \delta Y^c = 0,$$

$$\frac{\partial Y^c}{\partial Y^{nc}} = - \frac{(1-P)U'(Y^{nc})}{P U'(Y^c)} \tag{1.6}$$

dove U' rappresenta l'utilità marginale del livello di reddito pari a Y .

Ricordiamo che sulla linea inclinata di 45°, $Y = X$ e dunque anche $Y^{nc} = Y^c$. Questo implica che l'utilità marginale del reddito è la stessa lungo tutta la linea. Dunque, la pendenza della curva di indifferenza nel punto di tangenza con la retta inclinata di 45° è pari a: $-\frac{1-P}{P}$.

La pendenza del vincolo di bilancio che indica il reddito dichiarato la possiamo ricavare in questo modo:

$$-\frac{F t (Y-X)}{t (Y-X)} = -F. \quad 1.7$$

Dunque, si verificherà un fenomeno di evasione fiscale quando $\frac{1-P}{P} > F$. Riordinando i termini otteniamo:

$$1 - P > F*P \implies P + P*F < 1 \implies P (1 + F) < 1 \implies P < \frac{1}{1+F}$$

Il modello ci indica che si verificherà l'evasione quando la probabilità di essere scoperti ad agire illegalmente è sufficientemente contenuta rispetto alla sanzione che verrà applicata. Il modello proposto, dunque, ci permette di comprendere come funzioni, in termini economici, la decisione di evadere ma non ci fornisce informazioni sulla misura in cui un soggetto deciderà di evadere, scelta che dipenderà esclusivamente dalla probabilità di essere scoperto, dalla sanzione applicata e dalle curve di indifferenza del singolo individuo.

1.2 Statica comparata

Dopo aver analizzato le variabili che influenzano la scelta di un individuo nell'ambito dell'evasione fiscale, possiamo ora concentrarci su alcuni possibili scenari per valutarne gli effetti sul fenomeno dell'evasione. Nello specifico saranno presentati quattro scenari, rispettivamente: un incremento nella probabilità di essere scoperti ad evadere, un incremento della sanzione, un incremento del reddito e, infine, un incremento della variabile t cioè l'aliquota applicata per tassare il reddito di cui si dispone e che viene dichiarato.

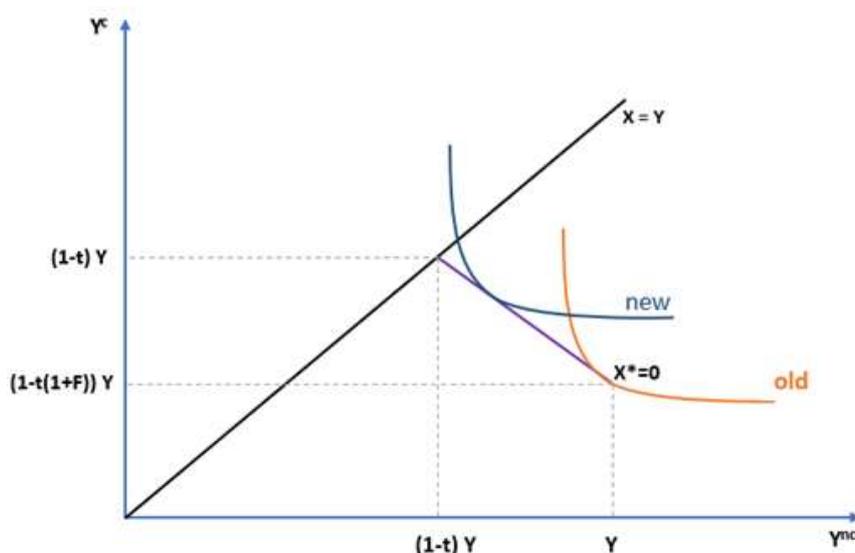


Figura 5: Aumento della probabilità di esser scoperti (P). Fonte: Intermediate Public Economics, Hindricks (2004).

Un incremento della probabilità P influisce sulla pendenza della curva di indifferenza appiattendola. Quindi, rielaborando il concetto con le variabili presentate nel paragrafo precedente, la pendenza della nuova curva di indifferenza sarà $\frac{1-P'}{P'} < \frac{1-P}{P}$. Si può notare quindi che un incremento della variabile P , comporta una riduzione della propensione al rischio da parte di un individuo che dichiarerà un reddito più simile a quello realmente da lui percepito⁵.

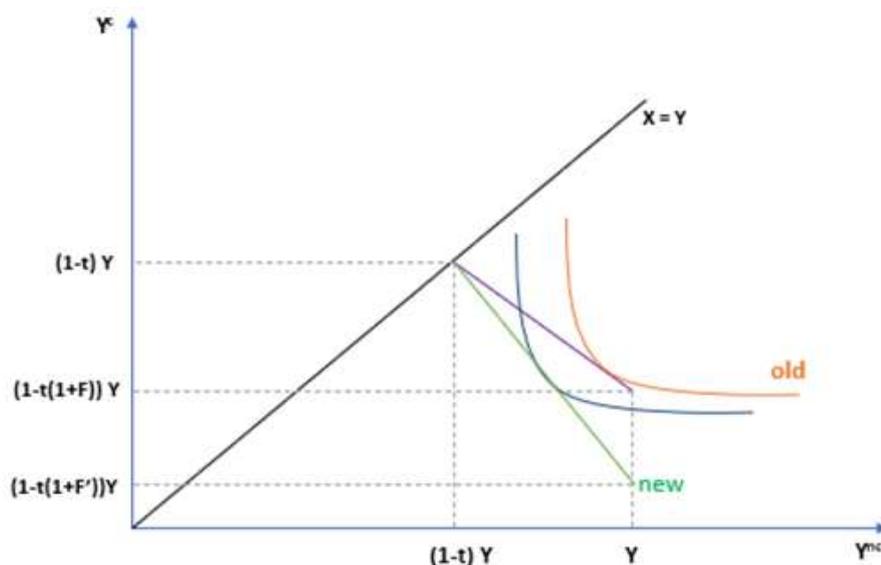


Figura 6: Aumento della sanzione (F). Fonte: Intermediate Public Economics, Hindricks (2004).

Un aumento della sanzione comporta un aumento della pendenza del vincolo di bilancio: $-F' < -F$. Riconducendo la questione alla scelta dell'evasore, un aumento della sanzione riduce, almeno in parte, l'ammontare evaso avvicinando il punto di equilibrio alla linea inclinata di 45° .

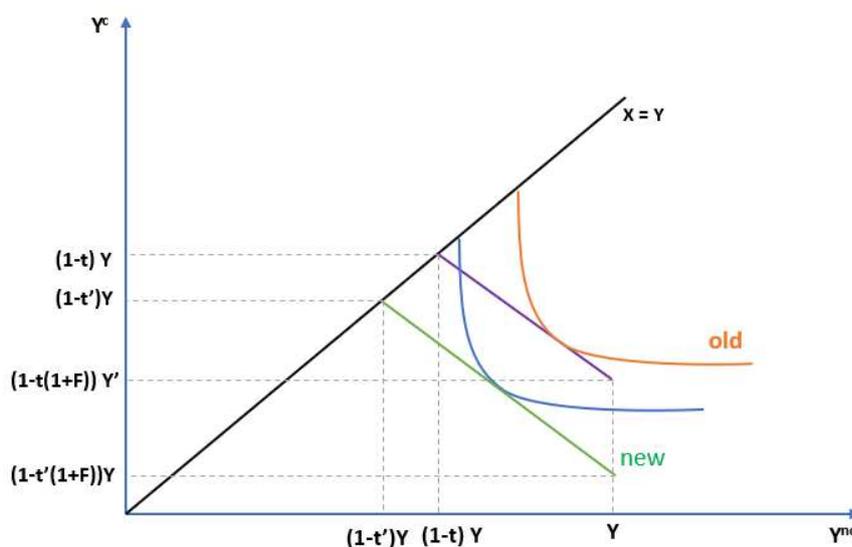


Figura 7: Aumento del reddito (Y). Fonte: Intermediate Public Economics, Hindricks (2004).

⁵ L'effetto finale su quanto reddito viene dichiarato dipende dalle curve di indifferenza del singolo individuo ma razionalmente un aumento di P comporta una tendenza a dichiarare un ammontare più vicino alla realtà.

Un aumento del reddito da Y a Y' implica uno spostamento orizzontale del vincolo di bilancio. La conseguenza di questo spostamento consiste, in termini di evasione, in un aumento del reddito dichiarato.

Generalmente, si può comunque notare che l'effetto finale dipende dal grado assoluto di avversione al rischio:

$$R_a(Y) = - \frac{U''(Y)}{U'(Y)}. \quad 1.8$$

Il grado assoluto di avversione al rischio indica la propensione ad essere coinvolti in piccole scommesse la cui entità è fissa.

Se $R_a(Y)$ è costante al variare del reddito Y , la scelta ottimale ricadrà su un punto parallelo alla linea inclinata di 45° . Risulta evidente che il grado di avversione al rischio decresce all'aumentare del reddito, quindi gli individui più benestanti sono tendenzialmente più inclini ad effettuare piccole scommesse nel senso che le probabilità richieste per partecipare diminuiscono. Questo fa sì che il vincolo su cui identifichiamo tutte le possibili scelte si allontani dalla linea inclinata di 45° che misura le combinazioni di $X = Y$, dunque l'ammontare evaso di reddito aumenta quando il reddito aumenta.

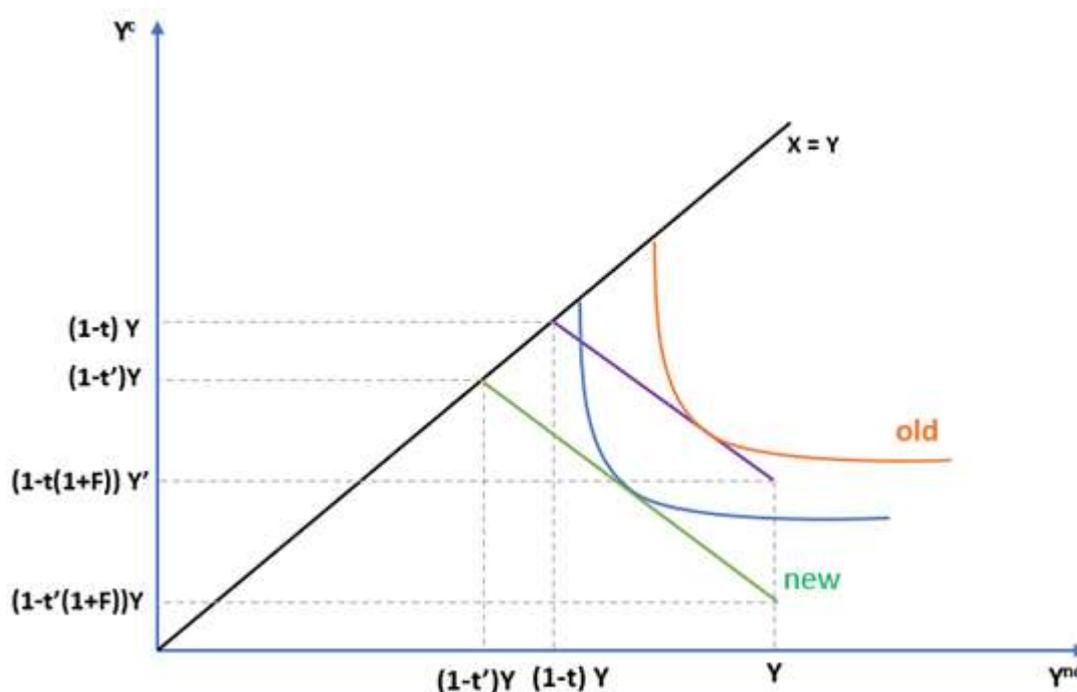


Figura 8: Incremento nell'aliquota (t). Fonte: Intermediate Public Economics, Hindricks (2004).

Un incremento della variabile t , che misura l'aliquota che viene applicata per calcolare l'ammontare complessivo del tributo, comporta uno spostamento verso l'interno parallelamente. Anche in quest'ultimo caso l'effetto dipende nuovamente dal grado assoluto di avversione al rischio. Se $R_a(Y)$ aumenta, un aumento della variabile t genera una riduzione dell'evasione e dunque una riduzione del reddito non dichiarato. Questo accade perché un aumento di t comporta anche un aumento della sanzione.

1.3 Estensioni del modello di Allingham e Sandmo (1972)

Un'interessante lettura del modello di Allingham e Sandmo (1972) è stata fornita da Slemrod e Yitzhaki (2002), che hanno messo in relazione la decisione di evadere con l'offerta di lavoro. La decisione su quanto reddito dichiarare, infatti, viene presa contemporaneamente alla decisione su quanto lavorare, e questo rende impossibile regolare l'offerta di lavoro in base al fatto che si venga colti ad evadere.

Il problema può essere posto nel contesto di un modello di economia sommersa, in cui vi sono due settori con tassi salariali di equilibrio possibilmente diversi. Quest'ultima classe di modelli consente l'adeguamento dei salari in risposta ai cambiamenti di politica, e quindi si adattano naturalmente alle condizioni generali di equilibrio.

Baldry e Pencavel (1979) evidenziano la difficoltà di trarre conclusioni chiare sulla statica comparata da un tale modello; la risposta del reddito dichiarato alle variazioni di aliquote fiscali, sanzioni e multe diventa ambigua. Pertanto, la maggior parte dei modelli si basa su particolari ipotesi restrittive sulla funzione di utilità. Ad esempio, se la funzione di utilità è separabile in consumo e tempo libero, l'utilità marginale del tempo libero è indipendente dal consumo. Se, inoltre, l'utilità marginale del consumo è lineare, come nella funzione $U(C, L) = \alpha + \beta C + \gamma C^2 + \delta L$, la condizione del primo ordine per l'offerta di lavoro ottimale è:

$$(1 - t)wU_1[wL + (1 - p\vartheta)s] = U_2[L], \quad 1.9$$

dove s rappresenta le tasse evase e $(1 - p\vartheta)s$ rappresenta il guadagno atteso dall'evasione. Poiché l'evasione aumenta il consumo previsto per una data quantità di tempo libero senza modificare il salario reale, il tempo libero aumenterebbe e l'offerta di lavoro diminuirebbe. Il salario reale non diminuisce perché le opportunità di evasione sono indipendenti dalla quantità di lavoro svolto.

Il modello di base può essere esteso anche per affrontare altre fonti di incertezza. Andreoni (1992) introduce un elemento di carattere temporale alla decisione di evasione fiscale, riconoscendo il fatto che la sanzione per l'evasione fiscale, se rilevata, è valutata successivamente rispetto al risparmio fiscale. Andreoni si discosta dalla maggior parte della letteratura che presuppone ambienti di mercato efficienti, e invece ipotizza che il contribuente sia vincolato dal razionamento del credito. A causa dell'incertezza, il reddito del contribuente oscilla, così come lo "shadow price" del reddito. Supponendo che le sanzioni di tipo non monetario siano abbastanza elevate da dissuadere dal mancato rimborso delle sanzioni e dall'evasione fiscale, l'evasione può essere vista come un modo per "prendere in prestito" dall'IRS (International Revenue Service). Un contribuente può trovare ottimale contrarre prestiti quando lo "shadow price" del denaro è sufficientemente alto durante l'evasione e relativamente basso durante il rimborso. Andreoni (1992) delinea una situazione in cui, in tempi difficili, gli individui evadono per cercare di alleggerire la pressione fiscale cui dovrebbero sottostare, per poi ripagare questa sorta di prestito quando la situazione sarà tornata alla normalità.

Un altro aspetto di incertezza riguarda l'imprevedibilità della passività fiscale stessa, che sorge quando la passività fiscale "corretta" non è chiaramente definita. L'incertezza relativa alla vera entità della passività fiscale può essere descritta tramite un'estensione del modello di Allingham e Sandmo (1972). Scotchmer e Slemrod (1989), a questo proposito, hanno elaborato un modello in cui, al momento della verifica, la passività fiscale accertata è centrata simmetricamente attorno ad un unico valore noto con una probabilità del 50%. In questo caso il concetto stesso di sottovalutazione del reddito diventa problematico perché il contribuente è incerto se una data dichiarazione dei redditi sia corretta o meno.

Ci sono ora tre possibili risultati che il contribuente deve considerare. Se la dichiarazione non è verificata, con probabilità $(1 - p)$, il reddito imponibile effettivo è irrilevante: il contribuente paga semplicemente l'imposta dovuta sul reddito imponibile dichiarato. Se la dichiarazione viene verificata, ci sono due possibili esiti, a seconda di quale sia la responsabilità fiscale accertata. Scotchmer e Slemrod (1989) mostrano che aumentare la dispersione dei possibili redditi imponibili valutati induce una maggiore compliance, date le deboli condizioni riguardo l'atteggiamento del contribuente nei confronti del rischio. L'intuizione è che, per un dato reddito dichiarato, una maggiore dispersione abbassa il reddito nella situazione meno desiderabile, quando le dichiarazioni del contribuente vengono sottoposte ad accertamento e il suo reddito imponibile è determinato come il valore più alto possibile. Ciò aumenta l'utilità marginale del reddito in quella circostanza, che si ottiene aumentando il reddito dichiarato e quindi sottoponendosi ad una penalità inferiore nel caso in cui si verificano quelle circostanze. Finché il contribuente mostra una diminuzione dell'avversione assoluta al rischio, aumentare il rapporto è la risposta ottimale. Beck e Jung (1987) mostrano che questa conclusione potrebbe non essere valida quando esiste una gamma continua di possibili valutazioni del reddito imponibile. In questo caso, un vantaggio marginale dell'aumento delle dichiarazioni dei redditi consiste nella riduzione della probabilità di essere sanzionati. Per un contribuente che dichiara un reddito al di sotto della media della possibile valutazione, una maggiore dispersione dei possibili redditi accertati diminuisce la probabilità che la dichiarazione dei redditi venga dichiarata insufficiente e che si sia sanzionati, in modo da ridurre questa componente del beneficio marginale. Pertanto, è teoricamente possibile che una maggiore dispersione causi un rapporto inferiore. Bisogna sottolineare, però, che l'incertezza non riduce l'evasione fiscale nella stessa misura in cui riduce la non-compliance intesa come la reale passività fiscale al netto delle imposte pagate. Questo perché un effetto dell'incertezza è indurre alcuni contribuenti a pagare più tasse di quelle dovute per legge, il che riduce la non conformità complessiva ma non l'importo dell'evasione fiscale individuale. Scotchmer (1989) prevede la possibilità che, spendendo risorse, il contribuente possa ridurre l'incertezza della responsabilità fiscale. Le risorse possono essere sotto forma di ricerca da parte del contribuente stesso, oppure sotto forma di assistenza professionale assunta. In questo caso il costo dell'imprevedibilità include non solo la disutilità causata da un debito fiscale incerto, ma anche le risorse spese per ridurre l'incertezza.

1.4 Scelta del Governo: aumentare le sanzioni o rafforzare il sistema di auditing?

L'ammontare delle sanzioni (F) e la probabilità di scoprire un evasore (p), sono entrambe variabili che dipendono dalle decisioni governative. I governi possono decidere su quale variabile concentrarsi, oppure come combinare al meglio le due variabili, per cercare di ridurre quanto più possibile l'evasione fiscale.

Il governo sceglierà la combinazione tra F e p seguendo la strategia che gli consentirà di massimizzare le entrate, riducendo quanto più possibile l'evasione. Questa strategia può essere espressa dalla seguente formula, in cui R rappresenta le entrate del governo derivanti dall'imposizione fiscale:

$$R = tX + p t [Y - X(p, F)] + p t F [Y - X(p, F)] = X(p, F) + p(1 + F)t[Y - X(p, F)], \quad 1.10$$

dove $X(p, F)$ è una funzione delle variabili p (probabilità di essere individuati come evasori) ed F (sanzione) indicate nel modello di Allingham e Sandmo (1972). In questo modo, si possono cercare i valori di p e F per i quali sia positiva la derivata prima di R . Riordinando i termini della precedente equazione otteniamo:

$$R = tX(p, F) + p t Y - p t X(p, F) + p F t Y - p F t X(p, F). \quad 1.11$$

La cui derivata prima rispetto a p è:

$$\frac{\delta R}{\delta p} = tY - tX(p, F) + FtX(p, F) + t \left(\frac{\delta X(p, F)}{\delta p} \right) - pt \left(\frac{\delta X(p, F)}{\delta p} \right) - pFt \left(\frac{\delta X(p, F)}{\delta p} \right), \quad 1.12$$

$$\text{oppure: } \frac{\delta R}{\delta p} = [1 + F]t[Y - X(p, F)] + t(1 - p - pF) > 0. \quad 1.13$$

L'equazione risulta positiva, dunque maggiore di zero, quando $1 - p - pF > 0$. Riordinando i termini, quando $1 - p > pF$, la disequazione rappresenta la condizione se non si è in presenza di evasione e dimostra che un aumento della variabile p non ha un effetto in termini di entrate dello stato R . Un incremento in p aumenterebbe R soltanto se si verificassero dei fenomeni di evasione fiscale. Eseguiamo ora la derivata prima rispetto ad F :

$$\frac{\delta R}{\delta F} = p t [Y - X(p, F)] + t(1 - p - pF) \frac{\delta X(p, F)}{\delta F} > 0. \quad 1.14$$

La derivata risulta positiva quando $1 - p - pF > 0$ e dunque $1 - p > pF$. Possiamo notare che anche in questo caso un aumento in p ha un effetto positivo sulle entrate dello stato derivanti dall'imposizione fiscale, solo se si verificano fenomeni evasivi. Analizzando la questione da un punto di vista meramente teorico, è intuitivo comprendere quale sia la strategia più conveniente per un governo. Dal momento che un incremento delle sanzioni non comporta spese da parte del governo ma solo potenziali entrate maggiori, questa sembra essere la strategia più conveniente. Infatti, aumentare la probabilità di scoprire un evasore comporta maggiori spese da parte del governo per potenziare il sistema preposto al raccoglimento dei tributi e all'accertamento della correttezza delle dichiarazioni da parte dei contribuenti. Dunque, almeno in teoria, un governo cercherà di fissare le sanzioni più alte possibili, trascurando il sistema di accertamento delle dichiarazioni. Questo

approccio viene definito “*hanging taxpayer with probability zero*”, che tradotto letteralmente significa “impiccare un evasore, ma con nessuna possibilità di scoprirlo”. Tuttavia, questo approccio teorico non può essere realmente adottato se consideriamo che l’obiettivo principale di ogni governo è la massimizzazione del benessere sociale. Ciò non sarebbe possibile applicando delle sanzioni che tendono ad essere di entità smisurata. Inoltre, questa strategia non può essere applicata anche per una questione di consenso elettorale che risulterebbe particolarmente ridotto per chiunque proponga di innalzare all’infinito le sanzioni, specialmente se consideriamo che una percentuale, seppur minoritaria, degli evasori sono soggetti che effettivamente commettono degli errori in sede di dichiarazione del proprio reddito e applicare delle sanzioni elevatissime per un mero errore risulterebbe una misura fortemente impopolare.

1.5 Tax compliance: interazione tra il contribuente e il sistema di auditing

Il fenomeno dell’evasione fiscale si può anche analizzare servendoci degli strumenti microeconomici della teoria dei giochi, utilizzando una matrice che comprende le possibili strategie e payoff dei due giocatori, che in questo caso saranno un contribuente e il sistema di riscossione e accertamento. Il contribuente possiede un reddito Y e le strategie da lui perseguibili sono evadere ($Y=0$) o dichiarare onestamente al fisco il suo reddito. Nel caso in cui il contribuente dichiari onestamente tutto il suo reddito Y , pagherà un determinato ammontare T al fisco. Il fisco, che rappresenta la controparte del contribuente nel gioco, può scegliere se effettuare dei controlli sulla veridicità delle dichiarazioni oppure fidarsi senza effettuare ulteriori accertamenti. Ovviamente effettuare dei controlli implica un costo C che il governo dovrà sostenere a fronte dell’implementazione di un sistema che fornirà una maggiore probabilità di individuare degli evasori. Se un contribuente viene individuato come evasore, sarà costretto a pagare l’importo corrispondente a quanto evaso più una sanzione. Nello stabilire l’ammontare delle sanzioni, il governo tiene conto del costo che ha sostenuto per mettere in moto il sistema di accertamento cercando di coprirlo, dunque $F > C$. Tuttavia, se l’evasore non viene scoperto, rimarrà in possesso del suo reddito integrale e il governo non percepirà alcuna entrata. Nella matrice sottostante sono riportate le strategie e i payoff enunciati in precedenza.

	Audit	Non audit
Evadere	$Y-T-F$; <u>$T+F-C$</u>	<u>Y</u> ; 0
Non evadere	<u>$Y-T$</u> ; $T-C$	$Y-T$; <u>T</u>

Tabella 2: Matrice dei payoff con strategie pure. Fonte: Intermediate Public Economics, Hindricks (2004).

Nel caso in cui un contribuente evada e il fisco decida di effettuare gli accertamenti, il payoff per il contribuente sarà dato dal reddito cui bisogna sottrarre sia la tassa che la sanzione; nella stessa circostanza invece entreranno nelle casse del fisco sia l’importo corrispondente alla tassa che alla sanzione, al netto del costo sostenuto per l’attività di audit. Quando un contribuente non evade, ma il fisco effettua comunque gli accertamenti i payoff saranno: per il contribuente, il reddito decurtato della tassa che viene trasferita nelle casse del fisco, cui bisogna

sottrarre il costo per l'attività di audit. Terzo possibile scenario è quello in cui un contribuente evade senza che il fisco esegua accertamenti; questo comporta una situazione molto semplice dato che il reddito rimane tutto nelle tasche dell'evasore e il fisco non percepirà alcuna entrata. Ultimo scenario possibile presentato nel gioco è la situazione in cui il contribuente è onesto e dunque dichiara integralmente il suo reddito pagando la tassa T che entrerà direttamente nelle casse del fisco che non avendo effettuato attività di audit non deve sopportare alcun costo ma può beneficiare dell'onestà del contribuente.

Analizzando i payoff del contribuente vediamo che, se il fisco effettua degli accertamenti, ovviamente conviene non evadere, mentre converrebbe evadere se si avesse la certezza che il governo non ha intenzione di effettuare controlli sulla veridicità delle dichiarazioni dei redditi. Per quanto riguarda i payoff del governo, al contrario di quanto evidenziato per il contribuente, se quest'ultimo non evadesse, al governo ovviamente non servirebbe effettuare i controlli. Gli accertamenti risulterebbero utili solo in caso di evasione. Dunque, è evidente che il gioco non presenti un equilibrio di Nash in strategie pure; tuttavia, possiamo cercare un equilibrio di Nash utilizzando le strategie miste, secondo cui ogni azione ha una probabilità di successo. Chiamiamo e la probabilità che il contribuente evada e di conseguenza $1-e$ sarà la probabilità che il contribuente fornisca onestamente le informazioni sul suo reddito. La variabile p invece indica la probabilità che il fisco effettui dei controlli, quindi $1-p$ sarà la probabilità che non vengano effettuati accertamenti. Per identificare un equilibrio di Nash in strategie miste, bisogna determinare le condizioni riguardo le probabilità tali da rendere i due giocatori indifferenti nello scegliere tra le loro strategie pure che erano state applicate nel gioco precedente. Se non fossero indifferenti alle strategie pure, si riproporrebbe lo stesso risultato di prima e non saremmo in grado di trovare un equilibrio di Nash. In questa seconda declinazione del gioco cerchiamo le probabilità che rendono uguali i payoff attesi (v) dalle strategie pure.

<i>Gioco con strategie miste</i>		P	1-p
		Audit	Non audit
e	Evadere	Y-T-F; T+F-C	Y; 0
1-e	Non evadere	Y-T; T-C	Y-T; T

Tabella 3: Matrice dei payoff con strategie miste. Fonte: Intermediate Public Economics, Hindricks (2004).

Analisi della situazione per il contribuente che chiamiamo T, il cui payoff atteso sarà v_T . Se evade il payoff che ottiene è:

$$v_T(E, P) = p(Y-T-F) + (1-p)Y = Y - p(T+F).$$

Se invece non evade il payoff è:

$$v_T(NE, P) = p(Y-T) + (1-p)(Y-T) = Y-T.$$

I payoff attesi dalle due strategie pure sono uguali quando:

$$v_T(E, P) = v_T(NE, P),$$

$$Y-p(T+F) = (Y-T),$$

$$p^* = \frac{T}{T+F}, \quad 1.15$$

dove p^* è compresa tra 0 e 1, $0 \leq p^* \leq 1$, dato che $T \leq T+F$. Analisi della situazione per il fisco, il cui payoff viene denotato con v_R .

Se effettua gli accertamenti:

$$v_R(e, A) = e(T + F - C) + (1 - e)(T - C) = eF + T - C.$$

Se non effettua gli accertamenti:

$$v_R(e, NA) = e \cdot 0 + (1-e) T = T - e T.$$

I payoff attesi dalle due strategie pure sono uguali quando: $v_R(e, A) = v_R(e, NA)$, quindi:

$$eF + T - C = T - eT,$$

$$e^* = \frac{C}{T+F}, \quad 1.16$$

dove e^* è compresa tra 0 e 1, $0 \leq e^* \leq 1$, dato che $C < F \leq T+F$.

Dunque, l'unico equilibrio di Nash del gioco coinvolge le strategie miste ed è espresso in funzione dei parametri. Sia la probabilità di effettuare accertamenti p^* che la probabilità di evadere e^* decrescono in maniera direttamente proporzionale ad F , dal momento che una sanzione elevata scoraggia l'evasione, rendendo così meno necessario effettuare controlli accurati e riducendo il payoff atteso dall'evasore. La variabile e^* , invece, cresce in maniera direttamente proporzionale a C perché quanto più aumenta il costo degli accertamenti tanto più il fisco li eviterà e questo comporterà un innalzamento del payoff in caso di evasione.

1.6 Compliance ed interazione con la società

Introduciamo ora il concetto della compliance applicata alla questione dell'evasione. Con il termine compliance si intende l'ottemperanza delle regole fiscali tramite adempimento spontaneo dei contribuenti. La compliance viene spesso chiamata anche lealtà fiscale e sempre più spesso i governi dei vari paesi stanno cercando di massimizzare questo fenomeno, seguendo le indicazioni e i suggerimenti dell'OCSE⁶. Quest'ultima prevede l'adozione di alcune misure in cambio di semplificazioni, riduzione delle sanzioni e una sorta di rapporto privilegiato con l'amministrazione. Citando la norma, per quanto concerne le misure che le imprese devono adottare sono per attenersi al decreto, si cerca di ottenere "l'implementazione di un efficace sistema di autovalutazione preventiva del rischio fiscale e l'osservanza degli obblighi di Disclosure e promozione di una mission aziendale improntata al rispetto della normativa tributaria".

Dunque, in questo contesto, ci si aspetta che un individuo sia più invogliato ad evadere qualora si trovi in uno stato con una compliance poco adottata e poco diffusa. La ratio che sottende a tale ragionamento è che

⁶ Ad esempio, introducendo il regime di adempimento collaborativo che nel nostro paese è stato introdotto dal D.lgs. 5 agosto 2015, n. 128, recante disposizioni sulla certezza del diritto nei rapporti tra fisco e contribuente

l'ammontare dello stigma sociale, se siamo in assenza di un sistema che sfrutta propriamente la compliance, dipende soltanto da ciò che pensano gli altri. Consideriamo un range di contribuenti, analizziamo i seguenti payoff: mettere in atto una strategia evasiva è più profittevole, in termini di payoff, se è alto il numero di soggetti che non adottano la compliance perché riduce, innanzitutto, le possibilità di essere scoperti e, in secondo luogo, riduce anche lo stigma sociale che potrebbe scaturire se si fosse scoperti ad evadere in una società caratterizzata da un elevato tasso di adempimento agli obblighi contributivi; il payoff derivante dalla compliance, invece, è inversamente proporzionale al numero di soggetti che non praticano compliance e questo è comprensibile perché i compliers potrebbero soffrire di una sorta di risentimento. Dunque, la scelta di evadere diventa più allettante quando c'è una percentuale piuttosto alta di evasori.

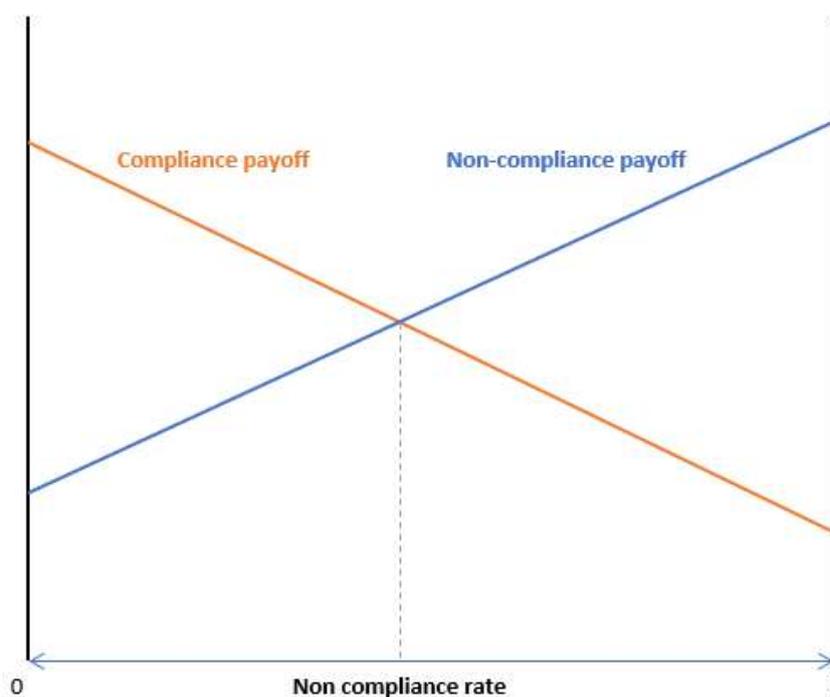


Figura 9: Grafico sulla scelta di evadere influenzata dalla compliance. Fonte: Intermediate Public Economics, Hindricks (2004).

Nel punto di intersezione tra le due funzioni di payoff per i contribuenti sarebbe indifferente operare secondo compliance oppure non adottare questo approccio. A partire da questo punto di intersezione, si può notare che una piccola riduzione nella non-compliance rimuove l'indifferenza del contribuente tra le due strategie in favore di una maggiore compliance e scatena una reazione a catena per incrementare la compliance stessa. Un piccolo aumento nella non-compliance invece scatena una reazione a catena nella direzione opposta a quella descritta precedentemente, rendendo la non-compliance progressivamente sempre più conveniente e allettante. In questo caso sarebbe opportuno riuscire a raggiungere un determinato livello di contribuenti compliers per invertire la dinamica. Questa strategia potrebbe essere perseguita conducendo una politica di audit molto forte supportata da sanzioni molto ingenti per far sì che un numero sufficiente di contribuenti riveda le proprie decisioni in una direzione che vada verso la compliance. Chiaramente il costo dell'audit sarà piuttosto elevato

ma, una volta ottenuto l'obiettivo, il sistema si autoalimenterà e si potranno tagliare le spese che erano state necessarie per convertire un certo numero di contribuenti.

Appare chiaro, dunque, che applicare sanzioni troppo alte ed effettuare pochi accertamenti sulle dichiarazioni dei redditi, sono entrambe strategie inefficienti. Dal modello presentato si evince che due Stati potrebbero avere dei tassi di compliance molto diversi tra loro, pur avendo ipoteticamente dei sistemi di audit simili tra loro. L'interazione sociale, infatti, rimane un elemento fondamentale per la comprensione dell'elevatissima varianza tra i tassi di compliance tra stati diversi e in intervalli temporali differenti.

1.7 L'evasione e la fornitura di beni pubblici da parte del governo

Il dibattito in merito all'intervento dello Stato nell'economia è da sempre molto animato tra economisti. Tuttavia, con il passare degli anni dalle prime teorie di welfare economics possiamo notare che l'economia non riesce sempre a funzionare in maniera efficiente senza percepire la necessità di un intervento correttivo da parte del governo. In particolare, esistono quattro cause che possono condurre a fallimenti del mercato e per le quali è opportuna l'entrata in campo del governo: i monopoli, le asimmetrie informative, la presenza di esternalità e i beni pubblici.

La fornitura di beni pubblici risulta particolarmente rilevante trattando il tema dell'evasione fiscale. Questi beni sono contraddistinti dalle altre tipologie di beni dalla non rivalità e dalla non escludibilità. Un bene è non escludibile se è impossibile, o molto costoso, privare un individuo del consumo di quel bene; per non rivalità invece si intende la caratteristica per cui il consumo di un bene da parte di un individuo non preclude nessun altro soggetto dall'utilizzo dello stesso bene. Ovviamente chi evade, esercita un comportamento opportunistico che danneggia i contribuenti onesti.

Vediamo ora come un governo possa stabilire il quantitativo ottimale di beni pubblici da fornire alla società in modo tale da non pesare eccessivamente sui contribuenti in caso di evasione e free riding da parte di alcuni soggetti. Il modello proposto da Falkinger (1990), elaborato sulla base del modello di Allingham e Sandmo (1972), analizza se l'evasione abbia o meno un qualche tipo di influenza sul quantitativo ottimale di beni pubblici che un governo dovrebbe fornire. Per capire quale sia l'influenza del grado di evasione nella fornitura di beni pubblici, Falkinger (1990) considera innanzitutto la funzione di utilità del contribuente $U(x, g)$, dove x rappresenta il consumo di un bene privato dell'individuo e g rappresenta il livello di fornitura e di consumo di un determinato bene pubblico⁷.

Nel modello di Allingham e Sandmo (1972), l'evasione fiscale è descritta a partire dalla funzione che massimizza l'utilità attesa dell'individuo che mette in atto un comportamento evasivo; dunque, l'estensione proposta da Falkinger (1990) parte dall'utilità attesa dell'individuo, che viene espressa in funzione del

⁷ Il modello considera una condizione di perfetta non rivalità nel consumo del bene pubblico in questione, così ogni contribuente può liberamente consumare l'intero ammontare di g .

consumo di beni privati (x) e della fornitura, nonché dal consumo, del bene pubblico (g). Identifichiamo il reddito effettivo con Y , l'aliquota di tassazione con t , e infine identifichiamo con e l'ammontare di tasse evase. Il contribuente sceglie quanto evadere cercando di massimizzare l'utilità attesa descritta dalla formula 1.16. p rappresenta la probabilità di essere scoperto ad evadere, mentre s è la sanzione. 1.16

$$EU(x, g) = (1 - p)U(x_u, g) + pU(x_d, g),$$

dove:

$$\begin{aligned} x_u &= Y(1 - t) + e, \\ x_d &= Y(1 - t) - se. \end{aligned} \quad 1.17$$

Bisogna considerare che ogni individuo considera l'offerta di beni pubblici come una variabile esogena che non impatta in alcun modo sulla sua scelta di evadere. La condizione per massimizzare l'equazione 1.16 è rappresentata dalla seguente equazione (1.18), che trascura l'influenza di p ed s , essendo in funzione solo dell'ammontare evase e , dell'aliquota di tassazione t , e del consumo del bene pubblico g :

$$F(e, t, g) \equiv (1 - p)U_x(x_u, g) - psU_x(x_d, g) = 0. \quad 1.18$$

Falkinger (1990) introduce nel modello la variabile n , che indica il numero di individui. Il governo ha come obiettivo la massimizzazione del welfare, quindi il vincolo di bilancio sarà:

$$G(e(t, g), t, g) \equiv g - n[ty - (1 - p - ps)e] = 0. \quad 1.19$$

Il modello di Falkinger propone un confronto tra le equazioni 1.20 e 1.21 che rappresentano rispettivamente il livello ottimale di fornitura di beni pubblici da parte del governo nel caso in cui si sia in presenza di evasione (1.20) e nel caso in cui non ci sia evasione (1.21), nella quale il livello ottimale di fornitura di un bene pubblico viene indicato da g_0 .

$$n \frac{(1-p)U_g(x_u, g) + pU_g(x_d, g)}{(1-p)U_x(x_u, g) + pU_x(x_d, g)} = \frac{1+n(1-p-ps)e_g}{1-(1-p-ps)(e_t/y)}, \quad 1.20$$

$$n \frac{U_g(y-g_0/n, g_0)}{U_x(y-g_0/n, g_0)} = 1. \quad 1.21$$

La formula 1.21 corrisponde alla regola di Samuelson (1954) che stabilisce i criteri per definire la spesa massima desiderabile per un governo relativamente alla fornitura dei beni pubblici. Se confrontiamo le formule 1.20 e 1.21 notiamo che l'evasione fiscale influisce su entrambi i membri della formula di Samuelson, secondo cui la somma di tutti i saggi marginali di sostituzione tra un bene pubblico e uno privato deve essere uguale al tasso marginale di trasformazione. Dal momento che l'evasione fiscale implica e introduce una componente di incertezza, il SMS $= U_g/U_x$ viene sostituito dai valori attesi: EU_g/EU_x .

Il termine destro dell'equazione 1.20 rappresenta una modifica del saggio marginale di trasformazione; dal momento che l'evasione modifica il costo del finanziamento del consumo di un bene pubblico, il saggio marginale di trasformazione che precedentemente era pari a 1, ora viene sostituito da:

$$\frac{[1+n(1-p-p)e_g]}{[1-(1-p-ps)\left(\frac{e_t}{y}\right)]} \quad 1.22$$

Questo valore potrebbe risultare più grande o più piccolo del valore che aveva precedentemente, cioè uno, a seconda dei segni di e_g ed e_t . Per esempio, se $e_g > 0$ significa che un incremento in g comporta un cambiamento più che proporzionale delle aliquote di tassazione, dal momento che l'evasione fiscale aumenta in funzione di g . Al contrario, se $e_t > 0$, questo significa che delle aliquote di tassazione più alte ci condurranno ad un aumento meno che proporzionale delle rendite fiscali, dal momento che l'evasione fiscale aumenta in t .

Quindi il saggio marginale di trasformazione tra reddito privato e beni pubblici è più alto relativamente al caso in cui non si verifichi evasione fiscale. Questo modello evidenzia che l'impatto dell'evasione fiscale sulla fornitura ottimale di un bene pubblico, dipende dalle curvature di U_g e U_x e dai segni di e_g ed e_t . Se consideriamo il caso in cui g abbia un effetto reddito pari a zero, questo significa che il saggio marginale di sostituzione, U_g/U_x , è indipendente da x . Le preferenze dell'individuo possono essere rappresentate dalla seguente equazione:

$$U(x, g) = f(x + v(g)), \quad 1.23$$

dove v rappresenta una funzione di utilità concava, mentre f rappresenta una trasformazione concava crescente monotona. Si noti che $U_g/U_x = v'(g)$. Dunque, possiamo riscrivere l'equazione 1.20 in questo modo:

$$nv'(g) = [1 + n(1 - p - ps)e_g]/[1 - (1 - p - ps)\left(\frac{e_t}{y}\right)], \quad 1.24$$

da cui possiamo ricavare il corrispettivo dell'equazione 1.21:

$$nv'(g_0) = 1. \quad 1.25$$

La condizione per la massimizzazione dell'utilità attesa (1.18), quindi, diventerà:

$$F(e, t, g) \equiv (1 - p)f'(x_u + v(g)) - psf'(x_d + v(g)) = 0. \quad 1.26$$

Dunque:

$$e_t = -\frac{F_t}{F_e} = \frac{yS}{K};$$

$$e_g = -\frac{F_g}{F_e} = -v'(g)S/K. \quad 1.27$$

Sostituendo con l'equazione 1.27, l'equazione 1.24 diventa:

$$nv'(g) = \frac{\left[1 - \frac{nv'(g)(1-p-p)S}{K}\right]}{\left[1 - \frac{(1-p-p)S}{K}\right]}, \quad 1.28$$

e questa condizione risulta soddisfatta se, e soltanto se, $nv'(g)=1$, che si verifica quando $g=g_0$. La conclusione del modello elaborato da Falkinger (1990) fornisce la dimostrazione di come l'evasione fiscale non abbia alcuna influenza sulla fornitura ottimale dei beni pubblici, assumendo che essi abbiano un effetto reddito nullo. Un'altra causa di fallimento del mercato, che riguarda anch'essa da vicino il tema dell'evasione fiscale, è rappresentata dalle esternalità. Con il termine esternalità si intende l'effetto, non valutato o non compensato a seconda che si tratti di esternalità positive o negative, dell'azione di un soggetto economico sul benessere di altri soggetti che non sono direttamente coinvolti. Generalmente i soggetti economici come produttori e venditori tendono a non considerare gli effetti delle proprie azioni nel determinare come agire e, nel caso dell'evasione, se e quanto evadere. Un esempio di esternalità negativa può essere benissimo rappresentato dall'evasione fiscale; adottando una condotta illegale di questo tipo, infatti, si generano dei costi per la società che sono più alti del costo che sostiene il singolo individuo. Se un individuo evade, può comunque usufruire di ciò che il governo mette a disposizione (mezzi pubblici, ospedali, strade ecc...) ma questo graverà su tutti gli altri contribuenti onesti di cui l'evasore si approfitterà per massimizzare il proprio beneficio. Applicando questo concetto all'evasione, si può pensare al beneficio che la società trae dalla conversione di un evasore in un cittadino onesto che paga le tasse. Il beneficio per la società sarà sicuramente più alto, mentre si potrebbe pensare che il singolo non abbia che da perdere nel passare dalla condizione di evasore a quella di onesto contribuente, ma non è esattamente così. Se infatti analizziamo l'evasione in un contesto più ampio possiamo notare come un numero eccessivo di evasori comporterebbe un danno anche per gli evasori stessi: il governo non può coprire tutte le sue spese avvalendosi di una platea di contribuenti sempre più risicata e si troverà, dunque, a dover tagliare la spesa in altri modi, andando a lesinare, ad esempio, sulla manutenzione delle strade, sulla sanità, sulle scuole e su tutti quei servizi che vengono comunemente usati ogni giorno da tutti i cittadini, che siano essi evasori o contribuenti onesti.

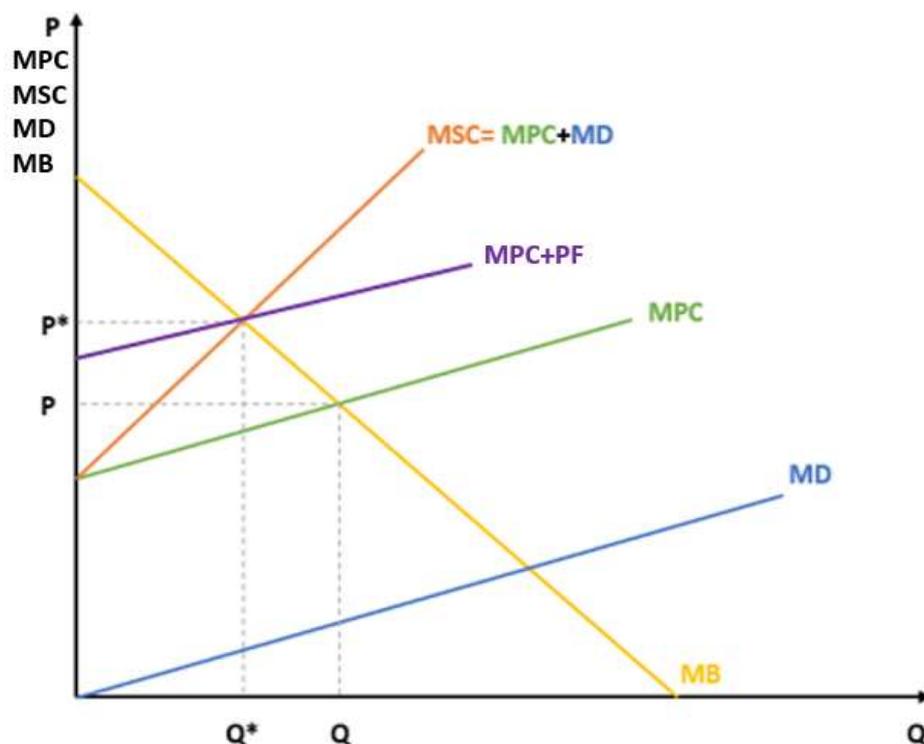


Figura 10: Esternalità negativa. Fonte:

Il grafico riportato nella figura 10 illustra l'effetto di una esternalità negativa. In una situazione in cui non si verificano esternalità, il grafico non riporterebbe alcun MPC, MD o MSC, che rispettivamente indicano il costo marginale sopportato dall'individuo, il danno marginale che viene arrecato alla società dall'attività dell'individuo e infine il costo marginale sopportato dalla società che è maggiore del costo sopportato dal singolo cittadino perché comprende anche il danno marginale. Se non fossimo in presenza di un'esternalità negativa il grafico non presenterebbe un costo marginale diverso per la società e per l'individuo; l'equilibrio di mercato sarebbe Q^* ma l'economia produce un eccesso, rispetto a ciò che sarebbe desiderabile per la società, pari a $Q - Q^*$. Un possibile intervento correttivo da parte del governo nel caso di esternalità negativa, generata dall'evasione fiscale, deve mirare ad un innalzamento del MPC, che nel caso dell'evasione fiscale potrebbe essere perseguito aumentando le sanzioni (F) o magari potenziando il sistema di auditing per aumentare la probabilità di scovare un evasore, in modo tale da ridurre quanto più possibile il payoff atteso dall'evasore per scoraggiarlo ad occultare una parte, o del tutto, il suo reddito imponibile.

Capitolo 2: Un Confronto Internazionale

2.1 Il Tax Gap: Definizione, Confronto tra Stati Membri dell'UE e Utilità nel Contrasto all'Evasione

Il principale strumento che si utilizza per misurare il peso dell'evasione fiscale sulle casse dello Stato è il tax gap, che si può calcolare tramite il rapporto tra le entrate effettivamente incassate dalle amministrazioni fiscali e quelle che si incasserebbero se tutti i contribuenti dichiarassero spontaneamente le loro basi imponibili.

Secondo Murphy (2019), il tax gap può avere principalmente tre scopi:

- 1) valutare l'efficacia e l'efficienza di un'autorità fiscale,
- 2) misurare le disuguaglianze derivanti dalla mancata applicazione della legge fiscale in modo imparziale,
- 3) misurare l'efficacia, o meno, dell'attuazione della politica fiscale in una determinata giurisdizione.

Le imposte, infatti, rivestono un'importanza cruciale per il progresso economico e, nel caso in cui il sistema fiscale sia gravemente danneggiato da una consistente evasione fiscale, le misure di politica economica rischiano di essere inefficaci. Secondo Murphy (2019), il tax gap si compone di due elementi principali: il divario di politica fiscale e il divario di conformità (o compliance) fiscale.

Il primo elemento è costituito dalle tasse che non vengono pagate in una determinata nazione a seguito della decisione del governo locale di non tassare una potenziale base imponibile come, ad esempio, la ricchezza. Inoltre, il divario di politica fiscale riguarda anche gli sgravi fiscali, le agevolazioni fiscali e le esenzioni che sono stabilite da un governo, per ragioni di tipo sociale e politico, e che vanno a ridurre la platea di contribuenti. Murphy (2019) sostiene che il “tax policy gap” o divario di politica fiscale sia molto importante e al tempo stesso che non sia sufficientemente considerato in sede di formulazione di riforme fiscali proprio perché potrebbe aiutare, almeno in parte, a raggiungere buoni risultati di politica fiscale.

Il secondo elemento è costituito dal divario di conformità fiscale anche detto “tax compliance gap” e consiste nella differenza tra l'ammontare di tasse che sarebbero state raccolte da una determinata giurisdizione se si fosse in presenza di un regime di perfetto adempimento e l'ammontare delle tasse che sono state effettivamente raccolte. Murphy (2019) individua tre principali cause che possono concorrere alla formazione di questo divario: la prima è proprio l'evasione fiscale, cioè il comportamento deliberatamente messo in atto da un individuo che decide di non dichiarare correttamente il proprio reddito alle autorità fiscali; la seconda ragione risiede nell'elusione fiscale e cioè il comportamento deliberatamente messo in atto da un individuo volto a ridurre la base imponibile sottraendosi agli obblighi di legge tramite una reinterpretazione delle norme di legge⁸; la terza e ultima causa che contribuisce alla formazione del tax compliance gap riguarda le passività

⁸ Murphy (2019) sottolinea che l'elusione fiscale non include necessariamente l'utilizzo degli sgravi fiscali e delle agevolazioni fornite da un determinato governo nazionale: il costo sopportato da un governo per queste agevolazioni, infatti, è incluso nel tax policy gap.

fiscali che vengono dichiarate da un contribuente ma che non sono effettivamente pagate, solitamente perché il contribuente risulta insolvente ancor prima che il versamento venga effettuato.

Murphy (2019), nel sostenere l'importanza che il tax gap dovrebbe avere agli occhi della politica, sottolinea che eventuali interventi correttivi volti a ridurre il divario non andranno necessariamente ad aumentare le entrate dello Stato, ma il vero beneficio potrebbe consistere in una riduzione delle aliquote di tassazione che vengono applicate e sostenute da tutti i cittadini onesti. Questo aiuterebbe anche a ridurre le disuguaglianze da un punto di vista economico ma anche sociale tra i cittadini onesti e gli evasori.

Cercare di ridurre il tax gap, inoltre, comporterebbe anche numerosi benefici se consideriamo il divario economico tra le varie nazioni che compongono l'Unione Europea, andando così ad accorciare le distanze da un punto di vista economico tra nazioni gravemente colpite e danneggiate dal fenomeno dell'evasione fiscale e nazioni più virtuose che riescono ad arginare meglio questo fenomeno. All'interno dell'Unione Europea, infatti, vengono applicati diversi approcci in sede di analisi e misurazione del tax gap nelle singole nazioni. Murphy (2019) riporta nella tabella 4 le varie imposte e tributi che vengono considerati o meno in sede di computo del tax gap. Più i singoli stati tendono a considerare e ad includere, nella misurazione del tax gap, tributi diversi, tanto più sarà difficile comparare gli indicatori tra le varie nazioni e questo renderà particolarmente difficile adottare delle misure comuni a livello europeo volte a contrastare l'evasione fiscale e a ridurre il tax gap.

Nella tabella 4 sono riportate le varie tipologie di tributi che vengono inclusi dai vari organi preposti in sede di computo del tax gap in differenti paesi membri dell'Unione Europea. È importante ricordare che il tax gap misurato soltanto sull'IVA, chiamato anche VAT gap, non copre tutta l'estensione del tax gap di una nazione, ma risulta essere un valido strumento per effettuare delle stime relative all'estensione complessiva e omnicomprensiva del tax gap, essendo di fatto una proxy dell'evasione.

Utilizzando le stime fornite dai singoli stati membri sul gap riguardante le entrate IVA, Murphy (2019) cerca di stimare l'entità della shadow economy. Nella tabella 5 sono riportati i risultati calcolati per stimare il tax gap seguendo differenti approcci. Questi ultimi variano a seconda dell'entità e dell'ampiezza della nozione del PIL: infatti, se si considera che la shadow economy sia inclusa nel PIL, allora trovarsi di fronte ad un tax gap di minore entità risulta corretto. Tuttavia, se si considera soltanto una parte dell'economia sommersa all'interno del computo, come accade nella maggior parte dei casi, ci dobbiamo aspettare un indicatore più alto⁹.

Murphy (2019) cerca di raccordare queste due stime trovando un approccio mediano alla questione, per fornire la miglior stima possibile dell'entità della shadow economy.

⁹ Eurostat non fornisce dati riguardanti quanto si consideri inclusa la shadow economy nella misurazione del PIL di un paese, ma fornisce dati in merito all'andamento complessivo dell'evasione e dell'economia sommersa nei paesi dell'Unione Europea.

Stato membro	tipologie di tributo incluse nel tax gap
Danimarca	N.A.
Estonia	Iva, imposta sul reddito e previdenza sociale
Finlandia	Iva
Francia	Iva
Germania	Iva e imposte sulle società
Italia	Iva, imposta sul reddito e imposte sulle società
Lettonia	Iva, imposta sul reddito e previdenza sociale
Lituania	N.A.
Polonia	Iva
Portogallo	Iva
Repubblica Ceca	Iva
Slovacchia	Iva
Slovenia	Iva
Svezia	N.A.
Regno Unito ¹⁰	Iva, imposte sul reddito e previdenza sociale e imposta sulle società

Tabella 4: Tributi inclusi nel tax gap in vari paesi UE. Fonte: Fiscalis 2016 e OECD 2015 – Murphy (2019)

Sulla base dei dati presentati da Murphy (2019), riportati nella tabella 5, possiamo confrontare il tax gap dei vari paesi membri dell'Unione Europea. Se si esprime il tax gap in termini percentuali l'Italia presenta un tax gap del 23,28%. Anche la Spagna e la Francia soffrono di elevati livelli di evasione e presentano tax gap in linea con la media europea: in particolare, la Spagna si attesta al 14,71% mentre la Francia registra l'11,09%. La Germania presenta un tax gap del 10,1%, nonostante in termini assoluti di perdita del gettito si posizioni tra gli stati Europei che registrano i volumi più consistenti di gettito perso a causa dell'evasione. Tuttavia, questi dati risultano piuttosto contenuti rispetto al tax gap italiano, greco e rumeno che superano abbondantemente i venti punti percentuali. Il tax gap più contenuto appartiene al Lussemburgo che si attesta al 7,98%. La figura 11 fornisce una rappresentazione grafica di quanto riportato da Murphy (2019) che permette di individuare, a seconda dell'intensità del colore, la percentuale di evasione fiscale nei vari paesi.

¹⁰ Il Regno Unito viene considerato nella ricerca perché nel 2019, anno in cui Murphy elabora i dati, era ancora parte dell'unione europea, essendosi verificata la Brexit il 31 gennaio del 2020.

Stato membro	Dati forniti dall'UE sul Pil nominale (2015)	Rendimento fiscale in proporzione al PIL dichiarato (2015)	Stima del tax gap in base al PIL medio incassato	Stima del tax gap in base al PIL dichiarato	Stima del tax gap in base alle due stime precedenti
	€'bn	%	€'bn	€'bn	€'bn
Austria	344.5	43.20%	13.4	12.3	12.9
Belgio	410.3	45.20%	33	27.8	30.4
Bulgaria	45.3	29.10%	4.3	3.2	3.8
Cipro	17.7	33.20%	1.8	1.3	1.6
Croazia	44.5	37.10%	4	3	3.5
Danimarca	271.8	46.50%	18.7	16.2	17.5
Estonia	20.3	33.70%	1.5	1.2	1.4
Finlandia	209.6	43.90%	11.4	10	10.7
Francia	2194.2	45.60%	124.9	110.9	117.9
Germania	3043.7	38.40%	132.1	118.1	125.1
Grecia	176.3	36.60%	22.9	16.8	19.9
Irlanda	262	23.40%	7.3	6.5	6.9
Italia	1652.6	43.00%	216.3	165.5	190.9
Lettonia	24.3	30.10%	1.9	1.5	1.7
Lituania	37.4	28.90%	3.5	2.6	3.1
Lussemburgo	52.1	37.20%	1.7	1.5	1.6
Malta	9.5	32.10%	1	0.8	0.9
Paesi Bassi	683.5	37.40%	23.1	21.2	22.2
Polonia	430.1	32.40%	38.9	30.2	34.6
Portogallo	179.8	34.40%	12	10	11
Regno Unito	2602.1	33.10%	91.9	83	87.5
Repubblica Ceca	168.5	34%	9.5	8.1	8.8
Romania	160.3	28.00%	19.2	13.2	16.2
Slovacchia	78.9	32.10%	6.1	4.7	5.4
Slovenia	38.8	36.60%	2.9	2.3	2.6
Spagna	1080	33.70%	66.4	53.5	60.0
Svezia	449	43.10%	18.1	15.6	16.9
Ungheria	110.7	38.8 0%	10	8.1	9.1
Totale	14798	36.10%	897.6	749.1	823.5

Tabella 5: Stime del tax gap UE (2015). Fonte: Murphy (2019).

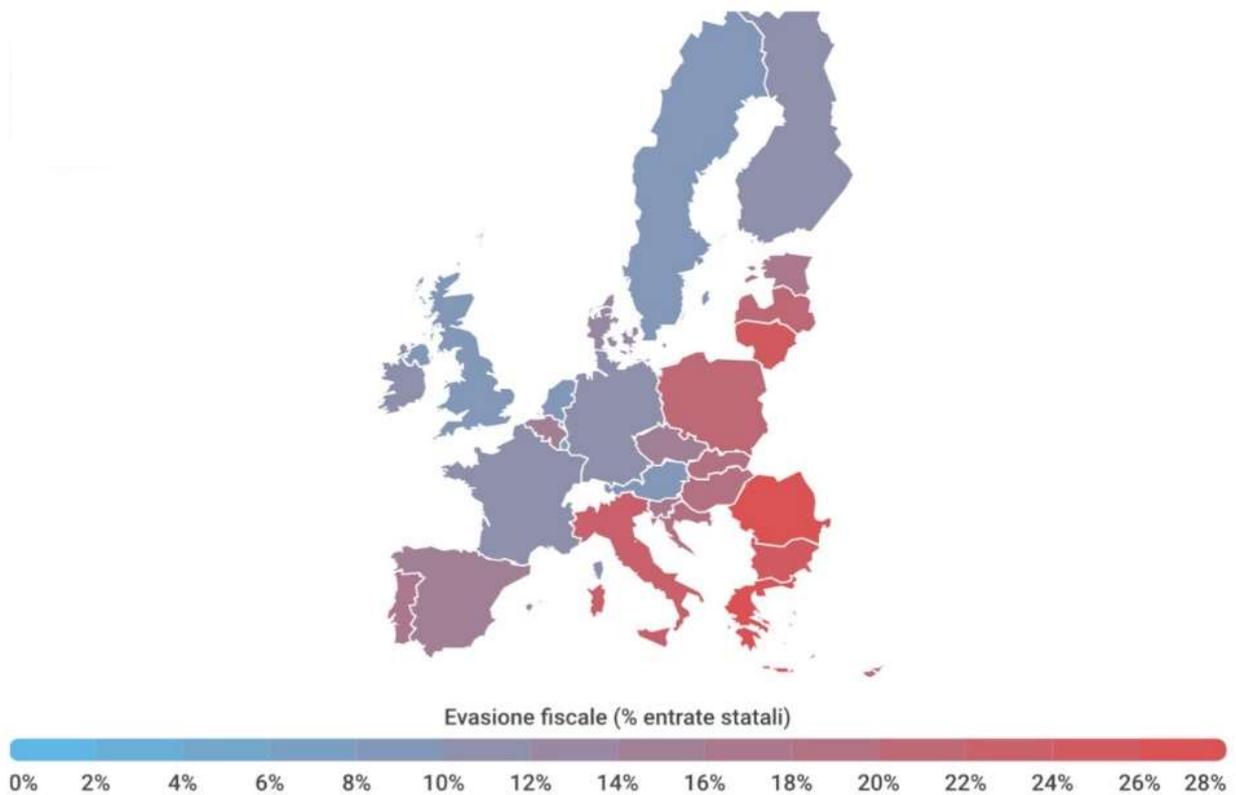


Figura 11: Rappresentazione grafica del tax gap per gli stati membri UE. Fonte: Murphy (2019).

Murphy (2019) elabora diverse raccomandazioni in merito al calcolo e all'utilizzo del tax gap, al fine di renderlo uno strumento fruibile a tutti ed effettivamente applicabile e comparabile tra i vari Stati:

- 1) Tutte le autorità fiscali dovrebbero preparare e fornire delle stime sull'economia sommersa e sul tax gap. Questo, infatti, agevolerebbe la comparabilità delle misure di politica economica attuate dai singoli stati per contrastare questo fenomeno e renderebbe possibile proporre delle misure a livello comunitario.
- 2) L'estensione di quanto incluso nel tax gap dovrebbe essere di più di quanto comunemente viene adottato, andando a considerare non solo l'IVA ma anche le imposte sul reddito e sulla previdenza sociale.
- 3) Le metodologie di calcolo del tax gap dovrebbero essere formulate in modo tale da cercare di soddisfare quanto più possibile le necessità di chi consulta questi dati, ad esempio per proporre misure correttive dell'evasione fiscale. L'utilizzo primario che viene fatto del tax gap è quello di valutare l'efficienza dell'autorità fiscale e viene considerata una misura "bottom up" poiché si tratta di misure basate su dati generati all'interno dell'amministrazione fiscale. Utilizzando questo metodo si possono misurare tre errori: il primo riguarda l'efficienza dell'autorità fiscale nel raccogliere i dati in merito alle dichiarazioni dei redditi effettuate dai contribuenti; il secondo errore sopraggiunge dal momento che bisogna stimare il tasso di errore relativo alle dichiarazioni dei redditi che vengono presentate dai

contribuenti¹¹; il terzo e ultimo tipo di errore deriva dai crediti inesigibili che devono essere costantemente monitorati. Le misure “top down” invece, forniscono delle stime differenti di tax gap. Queste stime vengono elaborate considerando i dati provenienti dal bilancio dello Stato per cercare di stabilire, considerando anche il PIL, quale sia la base imponibile che dovrebbe essere soggetta a tassazione.

- 4) Per quanto riguarda l’erosione fiscale, che comprende la base imponibile che un governo decide di non intaccare per sua volontà, Murphy (2019) sostiene che è necessario raccogliere dati sul costo annuale dell’erosione fiscale per uno Stato. Se non vengono raccolti e analizzati dati in merito al costo dell’erosione, si rischia di non essere in grado di applicare l’approccio “top-down” in sede di valutazione del tax gap. Le ragioni per cui un governo potrebbe decidere di agire riducendo le basi imponibili seguendo una logica di erosione fiscale sono molteplici e potrebbero avere come finalità quella di ridurre le disuguaglianze sociali oppure concedere indennità o magari per fornire degli incentivi volti a stimolare un certo tipo di comportamento come, ad esempio, stimolare i cittadini al risparmio o all’investimento; tuttavia, secondo Murphy (2019), la Commissione Europea dovrebbe obbligare gli stati membri a raccogliere i dati sul costo dell’erosione fiscale per il singolo Stato in modo tale da poter valutare l’adeguatezza, ed eventualmente correggere, dei provvedimenti politici in termini di erosione.
- 5) Relativamente all’effettivo finanziamento delle autorità fiscali, alcune ricerche hanno dimostrato che esiste apparentemente una correlazione piuttosto bassa tra l’ampiezza dei tax gaps dei vari Stati membri e l’ammontare di spese indirizzate al funzionamento delle autorità fiscali in proporzione al PIL. Questo risultato è deludente, ma solo in parte, perché se da un lato evidenzia una scarsa efficienza data dalla mancata correlazione tra quanto si evade in un paese e quante risorse sono destinate al funzionamento delle autorità preposte alla lotta all’evasione, dall’altro fornisce una marcata possibilità di miglioramento dell’effettiva allocazione delle risorse tra le varie autorità fiscali se si disponesse di dati in grado di indirizzare la corretta allocazione di queste risorse. Delle corrette stime dei tax gap potrebbero aiutare ad individuare delle allocazioni differenti di risorse tra le autorità fiscali cercando di massimizzare l’efficacia del sistema di auditing.
- 6) Per quanto riguarda le ricadute fiscali, i dati sul tax gap risultano essere molto importanti ma necessitano di una corretta interpretazione. Una corretta valutazione degli spillover fiscali, considerando le eccedenze tra imposte riscosse ed evase nei vari Stati, permetterebbe di comparare l’efficacia dei vari sistemi tributari e permetterebbe di valutare i rischi derivanti dai sistemi fiscali connessi ad una determinata giurisdizione.

¹¹ errori di questo tipo possono derivare sia da fenomeni di evasione fiscale che da fenomeni di elusione fiscale

7) Bisognerebbe creare dei registri delle società e dei trust. È necessario raccordare le leggi tra gli Stati membri dell'Unione Europea, il che risulta particolarmente complesso ma sarebbe di grande efficacia perché l'utilizzo dei dati presenti nei registri aiuterebbe a comparare l'entità dell'evasione tra i vari stati per poter prendere delle misure risolutive o quantomeno correttive del fenomeno. Tuttavia, ad oggi non esistono molti registri in cui trovare dati rilevanti sulla questione, o se esistono sono posseduti non dalle amministrazioni centrali ma sono dislocati sul territorio e spesso presentano requisiti per avervi accesso molto stringenti; tutto questo chiaramente riduce l'efficienza della fruibilità e dell'applicabilità di questi dati.

2.2 Fattori che hanno favorito lo sviluppo dell'evasione fiscale in Italia

L'Italia, in base ai dati raccolti da Murphy (2019) relativi all'anno 2015, risulta al primo posto in Europa per evasione fiscale con un ammontare pari a 190,9 miliardi di euro ed una evasione pro capite di più di tremila euro l'anno. Secondo quanto riportato da Murphy (2019) per conto del gruppo socialista e democratico all'interno del Parlamento Europeo, complessivamente gli stati dell'Unione Europea hanno perso circa 824 miliardi di euro nel 2015 a causa dell'evasione fiscale¹². La figura 12 riporta la classifica elaborata dal sito "Statista" relativa al costo dell'evasione fiscale per i vari stati, trattati in precedenza da Murphy (2019). Esistono molte cause che hanno contribuito e favorito lo sviluppo di una consistente evasione fiscale nel nostro paese. Nel caso italiano, il fenomeno dell'evasione fiscale risulta amplificato per via del gran numero di imprese di piccole e medie dimensioni, che caratterizzano il 92% delle attività commerciali del nostro paese e impiegano l'82% dei lavoratori¹³.

Ricordiamo inoltre che, in base ai dati ISTAT, i lavoratori autonomi rappresentano il 23,2% degli occupati totali del nostro paese.

¹² L'ammontare stimato è compreso tra i 750 e i 900 miliardi di euro.

¹³ Dati ricavati dal Sole 24ore https://www.infodata.ilsole24ore.com/2019/07/10/40229/?refresh_ce=1.

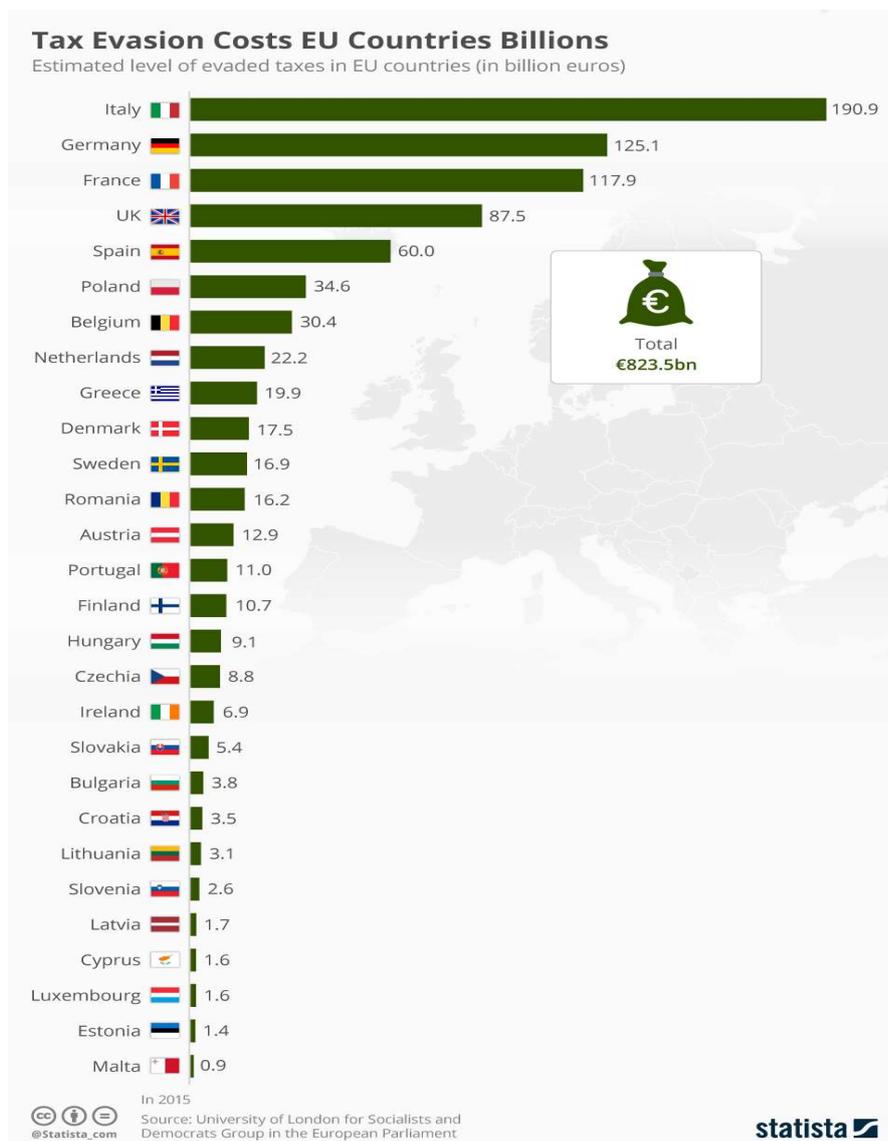


Figura 12: Costo dell'evasione fiscale per gli stati membri dell'UE: rappresentazione grafica dei dati riportati nella tabella 5. Fonte: Statista / University of London for Socialists and Democrats Group – EU Parliament.

La Relazione sull'evasione fiscale e contributiva in allegato alla nota di aggiornamento al DEF 2020 fornisce dei dati molto interessanti sulla distribuzione territoriale dell'economia non osservata nel nostro paese. I dati riportati identificano la sotto dichiarazione e l'attività generata dal lavoro irregolare come due dati a sé stanti mentre vengono riportati in forma aggregata i dati relativi alle varie componenti stimate dell'economia sommersa e dell'economia illegale.

L'economia sommersa grava in misura maggioritaria sul Mezzogiorno italiano, seguita dal Centro Italia e infine in misura sensibilmente più ridotta nel Nord-Ovest e nel Nord-Est. Anche l'incidenza delle tre componenti che vengono descritte nel grafico sottostante, ovvero sotto dichiarazione, attività generata dal lavoro irregolare e stime dell'economia sommersa e illegale, presentano dati coerenti con la ripartizione del peso dell'economia non osservata a livello territoriale. La rivalutazione da sotto dichiarazione raggiunge un picco massimo nel Mezzogiorno con un dato pari a 8,6% del valore aggiunto, mentre il dato più contenuto si registra nel nord ovest che si attesta al 4,9%. Per quanto riguarda la quota di valore aggiunto derivante

dall'impiego di lavoro irregolare, anche qui il Mezzogiorno presenta il dato più alto con 7,7% del valore aggiunto, mentre il centro risulta in linea con la media nazionale e il Nord-Ovest e il Nord-Est si collocano circa un punto percentuale al di sotto della media nazionale. A livello regionale la Calabria risulta essere la regione nella quale si registra il dato più alto relativamente al peso dell'economia sommersa e illegale, pari al 21,8% del valore aggiunto complessivo, mentre il dato più basso è raggiunto dalla provincia autonoma di Bolzano con 8,9% del valore aggiunto complessivo. La Puglia e il Molise presentano rispettivamente 9,7% e 8,8% di rivalutazione del valore aggiunto sotto dichiarato a differenza della provincia autonoma di Bolzano e della provincia autonoma di Trento, che presentano il dato più basso con rispettivamente il 3% e il 3,7%. La quota di sommerso generata dall'impiego di lavoro irregolare risulta minima in Lombardia e in Veneto con rispettivamente 3,7% e 3,9% mentre i dati più alti si registrano anche in questo caso in Calabria e in Campania con rispettivamente 9,4% e 8,5% del valore aggiunto.

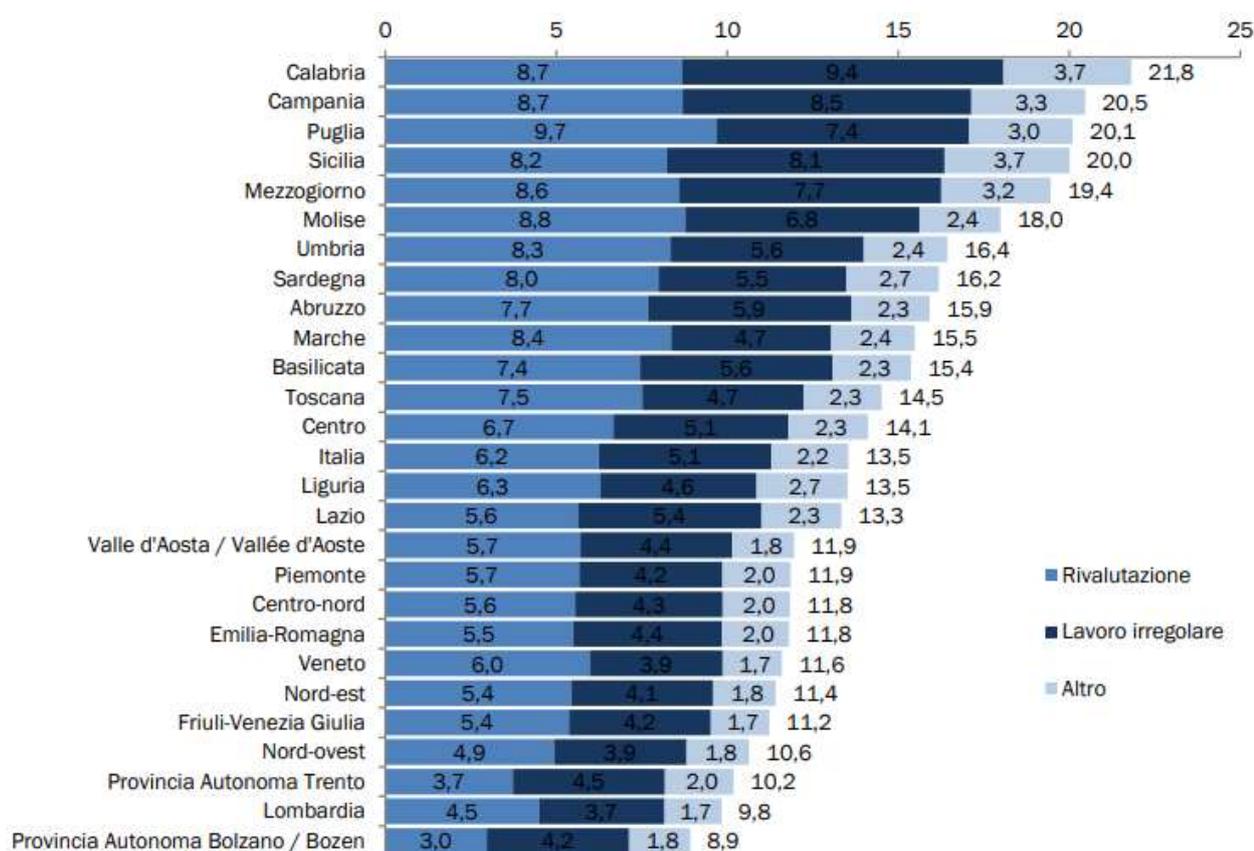


Figura 13: Incidenza delle componenti dell'economia non osservata sul valore aggiunto nelle regioni italiane, anno 2017. Fonte: Relazione sull'evasione fiscale e contributiva, allegato NADEF 2020.

La Relazione sull'evasione fiscale e contributiva contenuta nell'allegato alla nota di aggiornamento al DEF 2020 presenta anche una tabella interessante, che viene riportata di seguito, in merito all'incidenza delle componenti dell'economia sommersa sul valore aggiunto e sul PIL nella serie storica compresa tra il 2014 e il 2017.

Anni	2014	2015	2016	2017
Economia sommersa	195.558	191.145	189.392	194.965
da sotto-dichiarazione	98.558	93.910	95.020	98.473
da lavoro irregolare	80.894	79.729	78.403	80.234
Altro	16.106	17.506	15.969	16.257
Totale valore aggiunto	1.462.745	1.488.049	1.522.754	1.557.796
PIL	1.627.406	1.655.355	1.695.787	1.736.593

Importi in milioni di euro

Tabella 6: Economia sommersa, anni 2014/2017. Fonte: Relazione sull'evasione fiscale e contributiva, allegato NADEF 2020.

In base a quanto riportato nei conti nazionali pubblicati a marzo del 2020, il valore aggiunto generato dal sommerso economico a partire dall'anno 2017 ritorna a crescere dopo aver subito una lieve flessione tra il 2015 e il 2016. La figura 14 riporta i valori percentuali relativi al numero di lavoratori in nero impiegati nei vari settori dell'economia del nostro paese. Come citato in precedenza, il lavoro nero ha un peso piuttosto consistente nella formazione dell'economia sommersa in Italia, e questo si può notare anche considerando sia i valori percentuali che i numeri assoluti di lavoratori in nero impiegati ad esempio nel settore dei servizi di alloggio e ristorazione o nel settore dell'agricoltura. Il 54% dei lavoratori nei servizi di alloggio e ristorazione risulta impiegato in nero e ammontano a 10.616 lavoratori; la seconda percentuale più alta è registrata nel settore dell'agricoltura con il 48% di lavoratori in nero che corrispondono a poco più di 2700 persone impiegate in questo settore senza essere dichiarati. Per quanto riguarda le attività manifatturiere, il commercio e l'edilizia, il numero di lavoratori in nero in termini assoluti è piuttosto simile: infatti, si registrano 4.345 lavoratori in nero nell'edilizia, 3.773 lavoratori in nero nelle attività manifatturiere e 4.218 lavoratori in nero nel settore del commercio; tuttavia, il numero di lavoratori in nero in questi ultimi tre settori in percentuale rispetto al numero di lavoratori regolari è piuttosto differente tra un settore e l'altro, infatti le attività manifatturiere registrano il dato più alto con circa il 37% di lavoratori impiegati in nero che risulta essere più del doppio del dato riportato nel settore dell'edilizia che si attesta al 15% di lavoratori in nero sul totale dei lavoratori impiegati in quel settore; il settore del commercio infine presenta il 26% dei lavoratori in nero posizionandosi all'incirca a metà classifica tra i settori considerati¹⁴.

¹⁴ I dati sul numero totale dei lavoratori in nero per settore sono ricavati dalla Relazione sull'evasione fiscale e contributiva in allegato NADEF 2020.

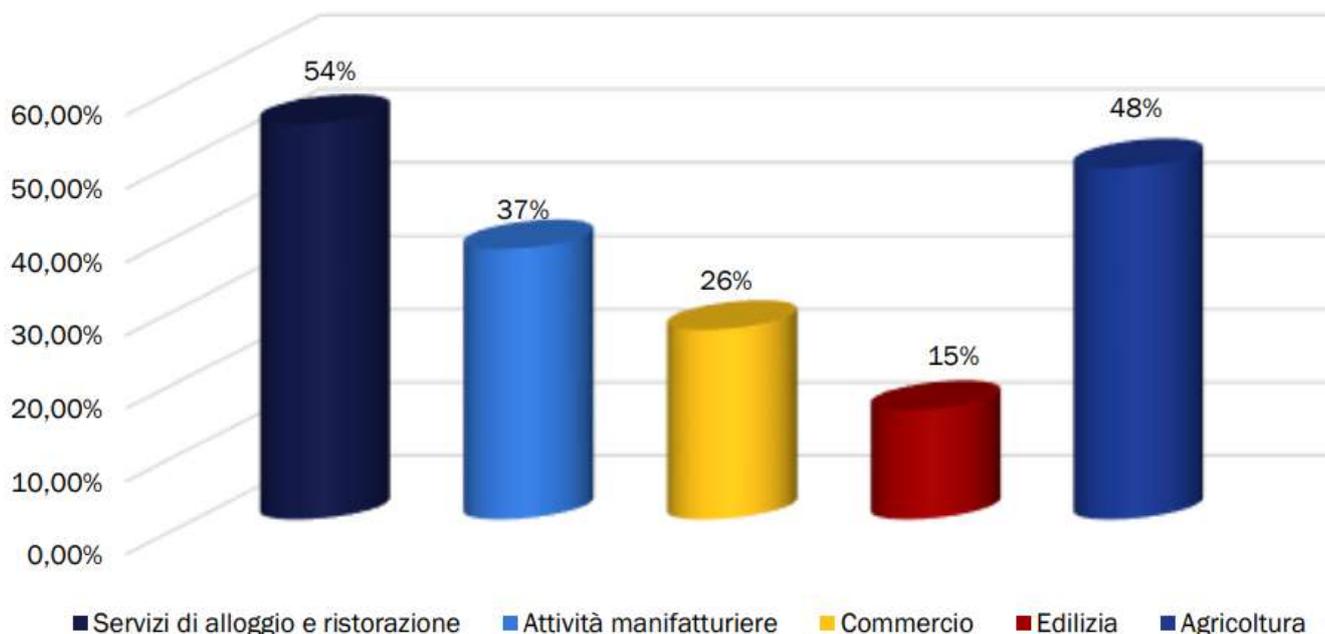


Figura 14: Percentuale dei lavoratori in nero per settore economico. Fonte: Relazione sull'evasione fiscale e contributiva, allegato NADEF 2020.

Inoltre in Italia, anche la pressione fiscale è piuttosto elevata e anche questo potrebbe, in teoria, rappresentare un incentivo all'evasione. Per poter effettuare un confronto tra la pressione fiscale in Italia rispetto agli altri stati membri dell'UE, possiamo servirci dei dati forniti dalla Banca Mondiale e dall'OCSE.

Nell'articolo pubblicato sul Corriere della Sera a cura di Gabanelli e Offeddu (2019) viene riportata una classifica sulla pressione fiscale totale in rapporto al PIL, relativa all'anno 2018, elaborata dall'ufficio studi Cgia sulla base dei dati pubblicati dall'Eurostat. I dati riportati distinguono il rapporto tra pressione fiscale e Pil relativo alle imposte dirette, indirette, su redditi da capitale e contributi sociali e un secondo indicatore, sempre espresso in termini percentuali, che fa riferimento al rapporto tra pressione fiscale e Pil per le sole tasse sulle imprese.

La media europea, in base a quanto riportato nell'articolo, per quanto riguarda il primo indicatore si attesta poco sopra i quaranta punti percentuali, mentre per l'Italia il rapporto di primo tipo risulta del 41,8% raggiungendo così l'ottava posizione in classifica tra i paesi europei; tuttavia il dato più interessante riportato nell'articolo per il Corriere della Sera riguarda il secondo indicatore analizzato, e cioè il rapporto pressione fiscale/Pil per le sole tasse sulle imprese dove l'Italia registra una percentuale leggermente superiore al 59%, posizionandosi come la seconda nazione europea con il più alto rapporto tra pressione fiscale e Pil relativamente alle imposte sulle imprese; solo la Francia presenta un indicatore più alto del nostro di circa due punti percentuali, attestandosi al 60,7%. Subito dopo l'Italia si posizionano il Belgio (55,4%), la Grecia (51,9%), la Svezia (49,1%) e la Germania (48,8%).

Un altro dato interessante che viene evidenziato nell'articolo del Corriere della Sera (Gabanelli e Offeddu, 2019) riguarda il "Financial Complexity Index" applicato ai dati relativi a 94 paesi che viene calcolato dal

TMF Group¹⁵. Il Financial Complexity Index, relativo all'anno 2017, esamina le varie difficoltà e le varie problematiche che possono sorgere nel mantenere costante la compliance fiscale, in 94 paesi. Per definire questo indicatore, il gruppo TMF sottopone gli esperti contabili e fiscalisti all'interno del gruppo ad un sondaggio composto da 70 domande, al fine di classificare la complessità delle varie giurisdizioni in base alla ponderazione di quattro parametri di complessità, che sono:

- 1) la compliance
- 2) la rendicontazione
- 3) la tenuta delle scritture contabili
- 4) le tasse

I principali fattori che vengono presi in considerazione nella valutazione sono le norme ed i regolamenti dei vari stati. Ci si chiede quali comportamenti si dovrebbero mettere in atto per ottemperare alle norme di legge, valutando così quanto sarebbe complicato operare in un determinato Stato, e sotto determinate norme e leggi, per un'impresa qualsiasi; infine, si considera anche il rischio associato alla mancanza di compliance.

Questo indicatore misura la complessità del sistema fiscale dal punto di vista dell'operato delle imprese e, nella classifica mondiale dei paesi per i quali è stato calcolato questo indicatore, l'Italia si posiziona al terzo posto, soltanto dopo la Turchia e il Brasile. Per quanto riguarda un confronto con gli altri stati membri dell'UE, l'Italia ovviamente si pone al primo posto per complessità del proprio sistema fiscale; secondo quanto riportato dai dati della Banca Mondiale, in Italia servono in media 29,7 giorni per raccogliere tutta la documentazione necessaria da trasmettere al fisco contro una media europea di soli 18 giorni.

Dunque, i dati riportati suggerirebbero l'esistenza di una correlazione tra pressione fiscale ed evasione identificando nell'elevata pressione fiscale una delle possibili cause che incentivano l'evasione.

Cercando di adottare una prospettiva più ampia per comprendere il fenomeno dell'evasione fiscale e dell'economia sommersa in un contesto internazionale, si può rappresentare graficamente il panorama fiscale europeo per cercare di capire se ci sia una correlazione tra alta pressione fiscale e alta evasione (Figura 15).

¹⁵ Il TMF Group fornisce consulenze professionali che fornisce servizi contabili, fiscali, di risorse umane e di libri paga per le imprese.

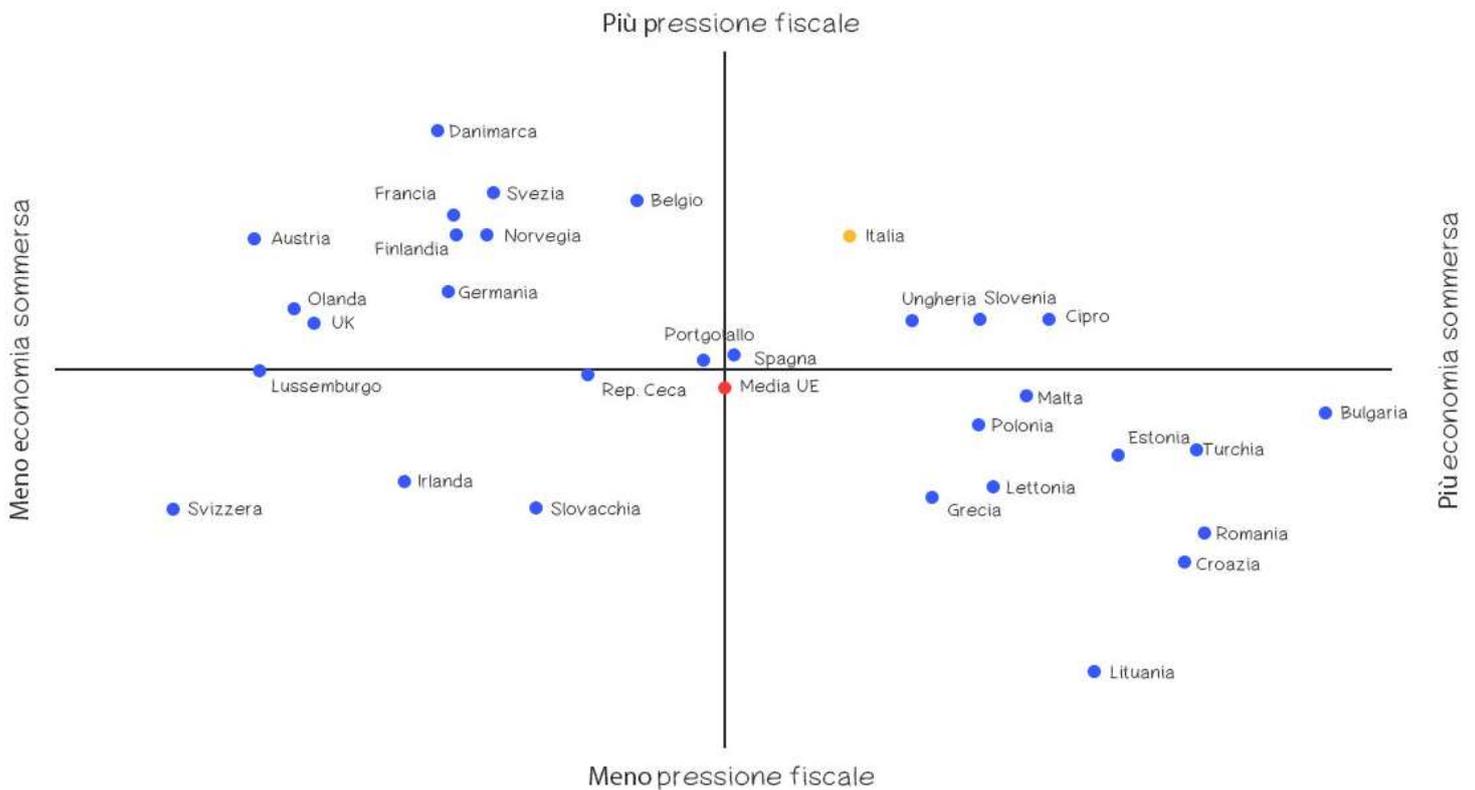


Figura 15: Il panorama fiscale europeo: pressione fiscale ed evasione. Fonte: Valsecchi (maggio 2016)¹⁶.

La mappa in figura 15 è stata costruita a partire dai dati raccolti da Buehn e Schneider (marzo 2016) che, per la Johannes Kepler University of Linz, hanno raccolto e valutato l'andamento dell'evasione fiscale in trentotto nazioni dell'OECD. I dati relativi alla pressione fiscale, invece, sono stati ricavati dalla Heritage Foundation e sono relativi all'anno 2015. Dalla dispersione dei dati nel grafico emerge un dato molto interessante: non è evidente alcuna correlazione tra la pressione fiscale e l'evasione. Se ci fosse una correlazione tra queste due variabili, come sarebbe intuitivo pensare, ci dovremmo trovare di fronte ad una dispersione lineare lungo un'ipotetica linea retta che collega il quarto e il secondo quadrante del grafico. Il grafico, tuttavia, presenta dei dati che possono essere coerenti con quanto ci si aspetterebbe; ad esempio, i paesi con la pressione fiscale più bassa sono la Svizzera il Lussemburgo e l'Irlanda che si posizionano al di sotto della media anche per quanto riguarda l'evasione fiscale. L'Italia rispetto alla media europea si posiziona nel quadrante più svantaggiato insieme alla Spagna, Ungheria, Slovenia e Cipro risultando tra i paesi con la pressione fiscale più alta e l'economia sommersa di maggiore estensione. I paesi che presentano i livelli più alti della shadow economy sono prevalentemente quelli dell'est Europa. Secondo la ricerca condotta da Valsecchi (2016), l'evasione fiscale non è attribuibile, dunque, alla pressione fiscale ma è più probabile trovare le cause di una elevata evasione fiscale nel senso civico e nella cultura dei cittadini dei paesi che sono considerati all'interno della ricerca. A parità di pressione fiscale, infatti, alcuni paesi come la Norvegia, la Finlandia, l'Austria e la Francia evadono molto meno dell'Italia e questo è sicuramente attribuibile, oltre che ad un fattore culturale, anche alle

¹⁶ Dati ricavati da: Heritage Foundation (2015), nel "2015 Macroeconomic Data", l'Index of Economic Freedom e da <http://kspjournals.org/index.php/JEPE/article/view/634/688>.

caratteristiche tipiche dello Stato in questione come, ad esempio, la presenza di lavoratori autonomi o la dimensione media delle imprese.

2.3 Evoluzione storica del tax gap in Italia

Le entrate dello Stato rappresentano il complesso di risorse economiche e finanziarie incamerate a vario titolo dallo stato e dagli enti pubblici per sostenerne il relativo funzionamento. I tributi rappresentano le più importanti figure di prelievo coattivo.

L'articolo 23 della Costituzione e l'articolo 53 della Costituzione rappresentano i due pilastri su cui si innesta il sistema tributario italiano. L'articolo 23 Cost. tratta il tema della riserva di legge e ai sensi di questo articolo nessuna prestazione patrimoniale o personale può essere imposta se non in base alla legge.

L'articolo 53 Cost. invece tratta il principio della capacità contributiva sostenendo che tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della propria capacità contributiva. Questo evidenzia dei caratteri di generalità e di doverosità della prestazione contributiva; inoltre, definisce dei criteri di eguaglianza formale, dal momento che bisogna trattare tutti coloro che siano nella stessa situazione allo stesso modo, e di eguaglianza sostanziale applicando le logiche di giustizia redistributiva.

Prima di analizzare l'impatto dell'evasione fiscale nel sistema tributario italiano, è opportuno definire preliminarmente come è costituito il nostro sistema tributario e quali siano le caratteristiche dell'obbligazione tributaria.

La struttura dell'obbligazione tributaria si può scomporre in quattro elementi principali. Il presupposto rappresenta il fatto generatore dell'obbligazione tributaria e deve consistere in un indice di ricchezza che sia espressivo di una determinata capacità contributiva; il presupposto dell'obbligazione tributaria è costituito da un atto o fatto da cui discendono i relativi effetti giuridici sia sul piano sostanziale che sul piano formale. Il secondo elemento che ci permette di delineare la struttura dell'obbligazione tributaria è rappresentato dalla base imponibile che consiste nel valore in relazione al quale viene liquidato il tributo mediante l'applicazione dell'aliquota di tassazione; la base imponibile è individuata in base a misure di natura fisica o monetaria. Ogni obbligazione tributaria può sussistere solo se riferita ad un determinato soggetto passivo e cioè colui che è effettivamente tenuto al pagamento del tributo e/o all'adempimento dei relativi obblighi formali e strumentali stabiliti dalla norma tributaria ai fini dell'attuazione del prelievo. Quarto e ultimo elemento per delineare la struttura di un'obbligazione tributaria è l'aliquota d'imposta e cioè il parametro utilizzato dal legislatore da applicare alla base imponibile per stabilire e calcolare l'ammontare del singolo prelievo fiscale e può essere stabilita in misura fissa oppure in misura variabile.

I tributi, a seconda di alcune caratteristiche che li possono differenziare gli uni dagli altri, vengono suddivisi in tre categorie: le imposte, le tasse e i contributi. Le imposte rappresentano la figura più rilevante quando si parla dei tributi. Rappresentano una prestazione patrimoniale coattiva dovuta dal soggetto passivo in base ad

un presupposto di fatto che escluda ogni relazione specifica con le attività di un ente pubblico realizzate in favore del soggetto stesso. L'elemento che caratterizza le imposte è proprio l'assenza di un nesso tra l'attività dell'ente pubblico e la prestazione patrimoniale effettuata dal contribuente. Esistono numerose categorie di imposte tra cui: imposte dirette volte a tassare il reddito o il patrimonio (IRPEF, IRES, IRAP, IMU, ecc...); imposte indirette volte a tassare il consumo o i trasferimenti (IVA, imposte di registro e di bollo, ecc...); reali nel caso in cui l'imposta colpisca singoli fatti o personali nel caso in cui l'imposta sia applicata in base a determinati indici di ricchezza; fisse nel caso in cui siano di un ammontare predeterminato o proporzionali, progressive o regressive in base all'aliquota applicata sulla base imponibile in relazione ai diversi livelli; istantanei o periodiche a seconda che l'indice di ricchezza si realizzi in via istantanea oppure in un arco temporale che solitamente coincide con l'anno solare. La seconda categoria di tributi è rappresentata dalle tasse e cioè un tributo che ha come presupposto un atto o un'attività pubblica, o l'emanazione di un provvedimento o lo svolgimento di un servizio pubblico specificamente riguardanti un determinato soggetto. La terza e ultima categoria è costituita dai contributi che consistono in una serie di prelievi tributari, extra tributari o parafiscali aventi come presupposto l'arricchimento o il vantaggio economico conseguito soltanto da determinate categorie di soggetti relativamente all'esecuzione di un'opera pubblica.

In base a quanto riportato nella Relazione sull'evasione fiscale e contributiva in allegato alla NADEF 2020, si può effettuare un'analisi a partire dai dati degli ultimi diciotto anni per cercare di comprendere quale siano le tendenze della compliance fiscale in Italia¹⁷.

La media annuale del tax gap italiano tra il 2001 e il 2018 si attesta sugli 83,7 miliardi di euro. Il fenomeno dell'evasione fiscale, tuttavia, ha subito delle oscillazioni considerevoli nell'arco di tempo che viene analizzato dalla commissione Giovannini, che ha contribuito all'elaborazione della relazione allegata alla NADEF 2020. La figura 16 illustra quelle che sono state le variazioni del tax gap in Italia riportando le oscillazioni in milioni di euro suddivise nelle principali quattro imposte che concorrono alla formazione del tax gap del nostro paese: IRAP, IVA, IRES, IRPEF. Come possiamo vedere la porzione più rilevante del tax gap italiano è costituita dall'IVA che presenta un valore medio di 36,2 miliardi di euro evasi ogni anno. La seconda fonte che contribuisce alla formazione del tax gap è costituita dall'IRPEF da lavoro autonomo e impresa pari a circa 29 miliardi all'anno; successivamente l'IRES con 10,1 miliardi e infine l'IRAP con una media di 8,1 miliardi di euro all'anno. Risulta piuttosto evidente la correlazione del tax gap relativo alle quattro imposte in termini di andamento nel corso del tempo. La correlazione più marcata è quella tra IVA e IRAP che presentano un andamento pressoché identico per tutto l'arco di tempo considerato, mentre risulta una correlazione meno evidente con le imposte dirette e questo può essere spiegato dal fatto che l'andamento di queste imposte è influenzato da alcune poste specifiche che ne caratterizzano la base imponibile.

¹⁷ L'analisi riportata nell'allegato alla NADEF 2020 è limitata alle principali imposte, come IRAP, IVA, IRPEF, IRES per le quali si dispone di stime a partire dall'anno 2001.

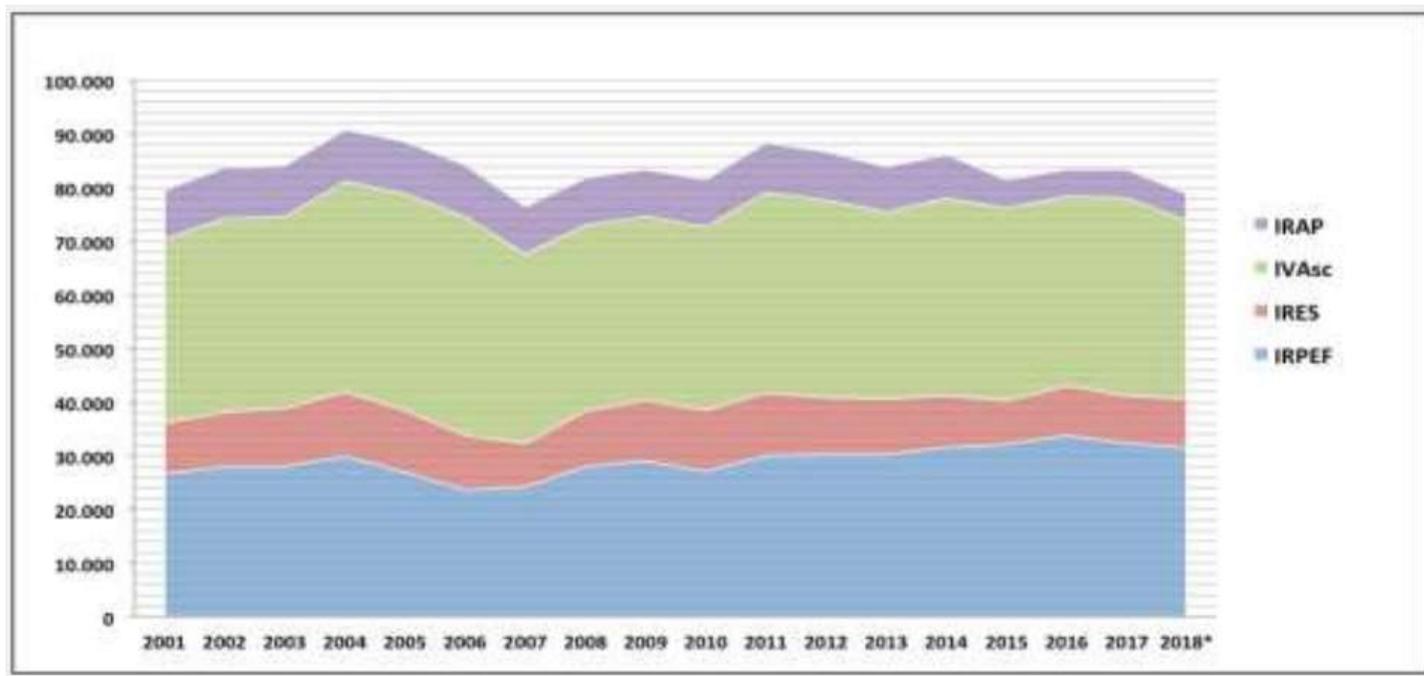


Figura 16: Tax gap in Italia, anni 2001-2018. Fonte: Relazione sull'evasione fiscale e contributiva (allegato NADEF 2020).

Vediamo ora quale sia l'influenza del tax gap sul PIL italiano. Dalla figura 2.5 possiamo notare un trend a ribasso soprattutto prima della crisi del 2008. Negli anni successivi, dal 2008 al 2018, il valore medio scende attestandosi al 5%. Per quanto riguarda i periodi più recenti possiamo evidenziare una rilevante fase di contrazione a partire dal 2014, anno in cui il tax gap rappresentava il 5,3% del PIL, fino al 2018 in cui l'incidenza del tax gap sul Prodotto Interno Lordo della nostra nazione è pari al 4,5%.



Figura 17: Incidenza del tax gap sul PIL anni 2001-2018. Fonte: Relazione sull'evasione fiscale e contributiva (allegato NADEF 2020).

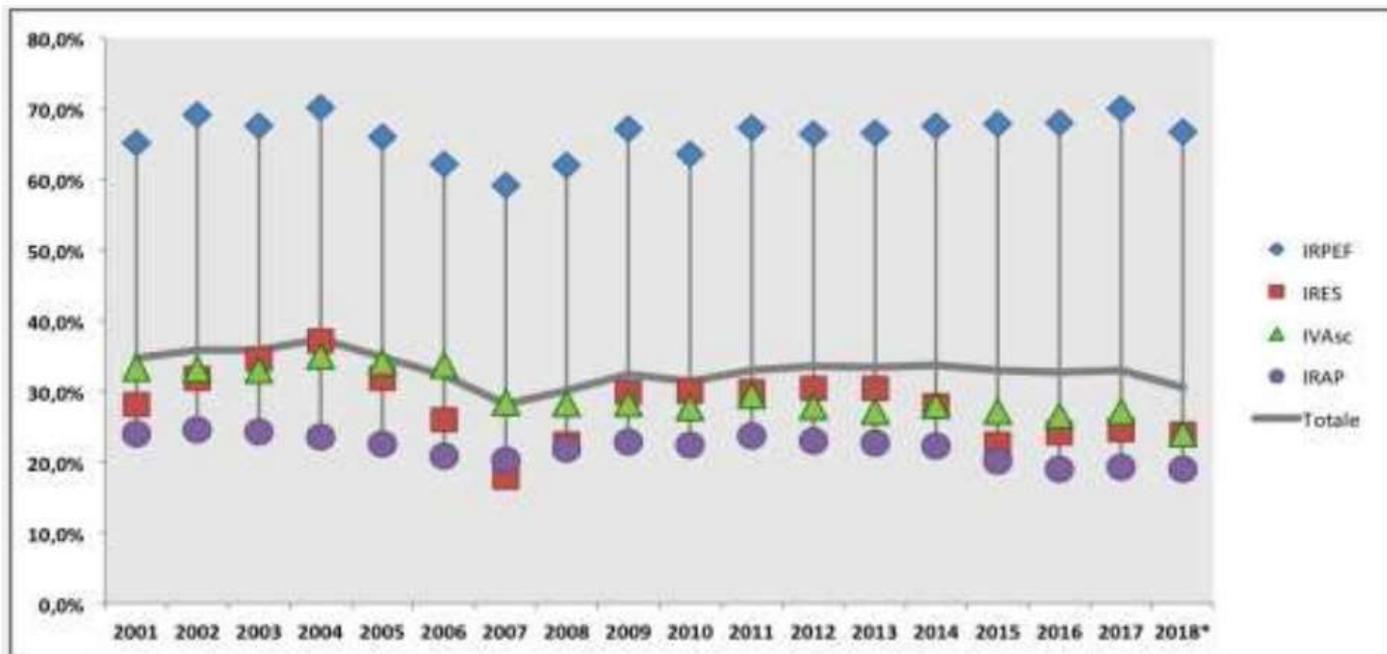


Figura 18: Rapporto tra imposte dichiarate e imposte potenziali: una proxy dell'evasione. Fonte: Relazione sull'evasione fiscale e contributiva (allegato NADEF 2020).

Il grafico rappresentato in figura 18 illustra il rapporto tra l'imposta dichiarata e l'imposta potenziale e viene utilizzato come un'approssimazione dell'attitudine dei contribuenti all'evasione. L'analisi del tax gap scorporato nel rapporto tra l'imposta dichiarata e l'imposta potenziale per singola imposta ci consente di analizzare l'efficacia delle misure di recupero che sono state adottate dal governo per capire in che misura il recupero dell'evasione sia dovuto ad un miglioramento effettivo del comportamento dei contribuenti. Dai dati degli ultimi 18 anni, la propensione al gap si è ridotta. Il valore medio della propensione al gap per l'intera nazione si aggira intorno al 33,1%, riducendosi dal 34,7% nel 2001 fino al 30,5% nel 2018. La propensione ad evadere sembra muoversi in direzione sistematicamente opposta rispetto all'economia nazionale tendendo ad aumentare negli anni di recessione e a ridursi negli anni di espansione. La riduzione maggiore si è registrata poco prima della crisi del 2008, tra il 2004 e il 2007 infatti si è passati da un valore di circa 37,4% al 28,2%; questo fenomeno si può spiegare con l'aumento dell'imposta potenziale da un lato e con una costante riduzione del gap in valore assoluto che passa da 91 miliardi di euro a 76 miliardi di euro. Dopo il 2007 si rileva una drastica riduzione dell'imposta potenziale coerentemente con l'andamento del PIL, registrando così un graduale incremento fino al 2014. Dal 2014 in poi, essendo anni caratterizzati da una buona crescita economica, l'indicatore rimane sostanzialmente stabile fino ad avere una lieve riduzione nel 2018 e questo risulta coerente con quanto sostenuto in precedenza: si evade di più nei periodi di crisi.

Dal grafico risulta evidente che la componente principale è costituita dall'IRPEF. L'ammontare evaso di questa imposta presenta un valore medio del 66% di quella potenziale e raggiunge valori anche superiori al 70% in alcuni anni. L'IRAP, invece, presenta una situazione inversa rispetto a quella precedentemente descritta, essendo l'imposta per la quale si registra la minore evasione in valore assoluto ma anche quella per cui la propensione all'evasione è minima attestandosi su un valore medio pari al 22% nel periodo considerato. L'IVA

e l'IRES sono assimilabili dal momento che presentano un tasso di propensione rispettivamente del 30% e del 28%, nonostante la propensione relativa all'IVA sia caratterizzata da una maggiore persistenza.

L'evasione in Italia, come discusso in precedenza, ha sempre rappresentato un problema particolarmente rilevante. In base a quanto riportato nell'allegato alla NADEF 2020, possiamo analizzare l'entità di questo fenomeno sia in termini di evoluzione temporale, sia per quanto riguarda il peso dell'evasione fiscale sulle varie imposte che costituiscono il sistema tributario italiano, descritto precedentemente.

La tabella 7 mostra i dati raccolti dalla commissione Giovannini, istituita dal ministero dell'economia e delle finanze, in merito al divario delle entrate tributarie e contributive per ogni tipologia di imposta nell'arco temporale compreso tra il 2013 e il 2018. Il triennio compreso tra il 2013 e il 2015 presenta un quadro completo delle valutazioni e osserviamo un gap complessivo pari a 107,2 miliardi di euro, di cui poco meno di 96 miliardi sono attribuibili a mancate entrate tributarie mentre 11,3 miliardi sono relativi alle mancate entrate contributive.

Un dato molto interessante che possiamo ricavare da questa tabella presente nella relazione sull'evasione fiscale e contributiva allegata alla NADEF 2020 è la riduzione del tax gap delle entrate tributarie nell'anno 2018 che si attesta intorno ai 5 miliardi di euro rispetto all'anno di imposta 2017. La spiegazione di questo risultato, apparentemente in contrasto con la tendenza generale registrata negli anni precedenti, è attribuibile all'adozione di numerose misure di contrasto dell'evasione fiscale e di aumento della compliance che sono state introdotte negli anni precedenti. In particolare, la fonte principale da cui deriva questa riduzione del tax gap riguarda la scissione dei pagamenti in materia di iva per la quale il gap registrato nel 2017 era pari a 36,8 miliardi di euro e che nel 2018 ha subito una riduzione di circa 3,5 miliardi di euro, attestandosi il gap poco sopra i 33 miliardi di euro.

Tipologia di imposta	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Differenza 2018-17	Media 2015-17*
IRPEF lavoro dipendente (irregolare)	3.975	3.964	4.204	4.103	4.338	N.D.	N.D.	4.215
IRPEF lavoro autonomo e impresa	30.175	31.594	32.182	33.949	32.303	31.647	-656	32.811
Addizionali locali IRPEF (lavoro dipendente)	643	715	780	768	799	N.D.	N.D.	782
IRES	10.437	9.731	8.015	9.013	9.007	8.915	-91	8.678
IVA	34.918	36.776	35.887	35.458	36.801	33.322	-3.479	36.048
IRAP	8.383	8.063	5.485	4.992	5.226	5.069	-157	5.234
LOCAZIONI	760	754	1.275	767	729	693	-36	924
CANONE RAI	942	977	1.008	240	225	239	13	491
ACCISE sui prodotti energetici	1.169	1.306	1.430	1.611	2.077	1.490	-587	1.706
IMU	5.160	5.140	5.113	4.989	4.872	4.869	-3	4.991
TASI	N.D.	N.D.	N.D.	251	247	266	19	249
Totale entrate tributarie (al netto del lavoro dipendente e della TASI)	91.944	94.340	90.394	91.018	91.239	86.244	-4.995	90.884
Totale entrate tributarie (al netto della TASI)	96.562	99.019	95.378	95.889	96.376	N.D.	N.D.	95.881
Entrate contributive carico lavoratore dipendente	2.362	2.586	2.784	2.764	2.928	N.D.	N.D.	2.825
Entrate contributive carico datore di lavoro	7.659	8.428	8.516	8.119	8.804	N.D.	N.D.	8.480
Totale entrate contributive	10.021	11.014	11.300	10.883	11.732	N.D.	N.D.	11.305
Totale entrate tributarie e contributive	106.583	110.033	106.678	106.772	108.108	N.D.	N.D.	107.186

* Le stime relative al 2018 sono provvisorie in attesa della pubblicazione dei dati sull'economia non osservata dell'Istat.

** La media è calcolata solo per gli anni in cui le stime sono complete per tutte le imposte e contributi considerati.

Tabella 7: Gap delle entrate tributarie e contributive. Fonte: Relazione sull'evasione fiscale e contributiva (allegato NADEF 2020).

Propensione al gap nell'imposta	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Differenza 2018-2017	Media 2015-17*
IRPEF lavoro dipendente (irregolare)**	3,0%	3,0%	2,9%	2,8%	2,9%	N.D.	N.D.	2,8%
IRPEF lavoro autonomo e impresa	66,5%	67,6%	67,8%	68,0%	69,9%	66,8%	-3,2%	68,6%
Addizionali locali IRPEF (lavoro dipendente)	6,6%	7,1%	7,3%	7,1%	7,3%	N.D.	N.D.	7,2%
IRES	30,4%	28,0%	22,6%	24,2%	24,6%	23,9%	-0,6%	23,8%
IVA	27,2%	27,9%	27,1%	26,5%	27,2%	24,0%	-3,2%	26,9%
IRAP	22,7%	22,2%	20,1%	18,9%	19,2%	18,9%	-0,3%	19,4%
LOCAZIONI	9,1%	9,1%	14,8%	9,4%	8,8%	8,4%	-0,4%	11,0%
CANONE RAI	34,4%	35,6%	36,6%	9,9%	10,3%	10,8%	0,5%	18,9%
ACCISE sui prodotti energetici	6,2%	6,9%	7,5%	8,4%	10,7%	7,7%	-3,0%	8,9%
IMU	27,0%	26,9%	26,5%	26,3%	25,8%	25,8%	0,0%	26,2%
TASI	N.D.	N.D.	N.D.	26,9%	26,5%	26,2%	-0,3%	26,7%
Totale al netto del lavoro dipendente e della TASI	31,3%	31,6%	30,9%	30,8%	31,0%	28,9%	-2,1%	30,9%
Totale al netto della TASI	22,1%	22,4%	21,3%	21,0%	21,1%	N.D.	N.D.	21,1%

* La media è calcolata per gli anni in cui le stime sono complete per tutte le imposte e contributi considerati (senza la TASI).

**Per il lavoro dipendente la propensione è calcolata come il rapporto tra la stima dell'evasione fiscale per i lavoratori dipendenti irregolari e l'ammontare delle ritenute IRPEF sui lavoratori dipendenti pubblici e privati (al lordo della stima sull'evasione dei lavoratori irregolari).

Tabella 8: Propensione al gap nelle singole imposte. Fonte: Relazione sull'evasione fiscale e contributiva (allegato NADEF 2020).

La tabella 8 riporta i dati in merito alla propensione al gap per la singola imposta. I dati riportati evidenziano che nel triennio 2015/2017 il valore medio riferito al gap relativo alle entrate tributarie è pari al 30,9%. Dalla

tabella precedente si poteva chiaramente notare una diminuzione del gap registrata nel 2018; questo dato si riflette in maniera significativa anche in termini di propensione al gap in maniera uniformemente valida per tutte le tipologie di imposte ad eccezione del canone RAI, dove si registra un lieve aumento, e dell'IMU per la quale il divario rispetto agli anni precedenti rimane invariato. Anche in questo caso il miglioramento più significativo riguarda l'IVA e l'IRPEF da lavoro autonomo e impresa, con una riduzione di 3,2 punti percentuali dal 2017 al 2018, mentre per quanto riguarda la propensione al gap delle accise, la diminuzione si assesta attorno ai tre punti percentuali. Per quanto riguarda l'IRES si registra un miglioramento della compliance di 0,6 punti percentuali; infine, dalla tabella precedente possiamo anche notare un significativo miglioramento nell'imposta sostitutiva delle locazioni (-0,4%) e nelle imposte dell'IRAP e della TASI (-0,3%).

La Relazione sull'evasione fiscale e contributiva, infine, fornisce un'analisi delle revisioni rispetto ai dati diffusi negli anni precedenti al 2020 sul fenomeno dell'evasione applicato alle principali imposte del sistema tributario italiano. Per quanto riguarda l'evasione dell'IRPEF, la relazione sull'evasione fiscale e contributiva in allegato alla nota di aggiornamento al DEF 2020, indica che non c'è stata nessuna innovazione metodologica per quanto riguarda la stima del gap applicato all'imposta sul reddito delle persone fisiche da lavoro autonomo e da impresa. Questo significa che le variazioni rispetto all'anno precedente sono dovute soltanto all'aggiornamento delle fonti di dati utilizzate nel calcolo.

La tabella sottostante riporta un confronto espresso in termini percentuali riguardante la propensione al gap dell'Irpef tra l'anno 2019 e il 2020.

Aggregato	Tipologia	2013	2014	2015	2016	2017
Gap IRPEF EDIZIONE 2020 in % dell'imposta potenziale (IRPEFNV/IRPEFp)	Non dichiarato	62,9%	63,9%	64,0%	64,2%	66,1%
	Dichiarato e non versato	3,7%	3,7%	3,8%	3,7%	3,9%
	Totale non versato	66,5%	67,6%	67,8%	68,0%	69,9%
Gap IRPEF EDIZIONE 2019 in % dell'imposta potenziale (IRPEFNV/IRPEFp)	Non dichiarato	62,7%	63,8%	64,0%	64,5%	65,8%
	Dichiarato e non versato	3,7%	3,7%	3,8%	3,8%	3,9%
	Totale non versato	66,4%	67,5%	67,8%	68,3%	69,7%
Differenze tra il Gap IRPEF EDIZIONE 2020 e EDIZIONE 2019	Non dichiarato	0,2%	0,1%	0,0%	-0,2%	0,3%
	Dichiarato e non versato	0,0%	0,0%	0,0%	-0,1%	-0,1%
	Totale non versato	0,2%	0,2%	0,0%	-0,3%	0,2%

Tabella 9: Propensione al gap su IRPEF auto-dichiarato in percentuale, confronto tra edizione 2019 e 2020.

Fonte: Relazione sull'evasione fiscale e contributiva (allegato NADEF 2020).

Per quanto riguarda invece le revisioni del gap in merito all'imposta sul reddito delle società, anche in questo caso non sono state effettuate delle modifiche sulle metodologie utilizzate per il calcolo del gap. La tabella 10 mostra i dati in percentuale relativi alla propria azione al gap dell'IRES nell'arco temporale compreso tra il 2013 e il 2017 e un confronto tra le rilevazioni del 2019 e quelle del 2020.

Aggregato	Tipologia	2013	2014	2015	2016	2017
Gap IRES EDIZIONE 2020 in % dell'imposta potenziale (IRESNV/IRESp)	Non dichiarato	26,3%	23,9%	18,3%	19,7%	20,0%
	Dichiarato e non versato	4,1%	4,1%	4,2%	4,4%	4,5%
	Totale non versato	30,4%	28,0%	22,6%	24,2%	24,6%
Gap IRES EDIZIONE 2019 in % dell'imposta potenziale (IRESNV/IRESp)	Non dichiarato	26,17%	24,39%	18,53%	19,14%	22,20%
	Dichiarato e non versato	4,16%	4,09%	4,29%	4,43%	5,13%
	Totale non versato	30,34%	28,48%	22,82%	23,57%	27,34%
Differenze tra il Gap IRES EDIZIONE 2020 e EDIZIONE 2019	Non dichiarato	0,1%	-0,5%	-0,2%	0,6%	-2,2%
	Dichiarato e non versato	0,0%	0,0%	-0,1%	0,0%	-0,6%
	Totale non versato	0,1%	-0,4%	-0,3%	0,6%	-2,8%

Tabella 10: Propensione al gap IRES in percentuale, confronto edizione 2019 e 2020. Fonte: Relazione sull'evasione fiscale e contributiva (allegato NADEF 2020).

Le revisioni del gap dell'IVA invece, rispetto a quelle registrate nel 2019, incorporano alcune revisioni dovute all'aggiornamento delle fonti impiegate e alla metodologia applicata. L'aggiornamento è stato effettuato dall'Istat e ha interessato prevalentemente l'intera serie storica dei dati riguardanti i costi intermedi della pubblica amministrazione. Anche dal punto di vista della metodologia è stata introdotta una innovazione riguardante le poste in detraibili dovuta alla maggiore disponibilità di informazioni di qualità superiore riguardo la quota stessa di indetraibilità. Per quanto riguarda la propensione al gap dell'imposta sul valore aggiunto, l'aggiornamento dei dati da un anno all'altro ha anche prodotto una revisione dell'indicatore di compliance applicato all'IVA in tutte le annualità della serie pubblicata e questa revisione ha anche comportato una modifica nella dinamica della propensione tra il 2015 e il 2016. La tabella sottostante riporta, in valori percentuali, la propensione al gap dell'IVA registrata nell'arco temporale compreso tra il 2013 e il 2017 e un confronto di questi dati tra l'anno 2019 e l'anno 2020.

Aggregato	Tipologia	2013	2014	2015	2016	2017
Gap IVA EDIZIONE 2020 in % dell'imposta potenziale (IVANV/IVAT)	Non dichiarato	20,6%	20,9%	20,0%	18,8%	19,3%
	Dichiarato e non versato	6,6%	7,0%	7,1%	7,7%	7,9%
	Totale non versato	27,2%	27,9%	27,1%	26,5%	27,2%
Gap IVA EDIZIONE 2019 in % dell'imposta potenziale (IVANV/IVAT)	Non dichiarato	20,8%	21,1%	19,9%	20,1%	20,3%
	Dichiarato e non versato	6,5%	7,0%	7,1%	7,2%	7,3%
	Totale non versato	27,3%	28,1%	27,0%	27,3%	27,6%
Differenze tra il Gap IVA EDIZIONE 2020 e EDIZIONE 2019	Non dichiarato	-0,2%	-0,2%	0,1%	-1,3%	-1,1%
	Dichiarato e non versato	0,0%	0,0%	0,0%	0,5%	0,6%
	Totale non versato	-0,2%	-0,2%	0,1%	-0,8%	-0,5%

Tabella 11: Propensione al gap IVA in percentuale, confronto edizione 2019 e 2020. Fonte: Relazione sull'evasione fiscale e contributiva (allegato NADEF 2020).

Anche la metodologia di calcolo del tax gap relativo all'imposta regionale sulle attività produttive IRAP è stata soggetta a revisioni sia per quanto riguarda il rilascio delle nuove serie di contabilità nazionale per gli anni più

recenti sia per quanto riguarda la revisione delle basi dati considerate. La tabella 12 riporta i dati in percentuale relativi alla propensione al gap IRAP nell'arco temporale compreso tra il 2013 e il 2017 e ci consente di effettuare un confronto del gap tra le rilevazioni del 2019 e le rilevazioni del 2020.

Aggregato	Tipologia	2013	2014	2015	2016	2017
Gap IRAP EDIZIONE 2020 in % dell'imposta potenziale (IRAPNV/IRAPp)	Non dichiarato	18,3%	18,2%	16,1%	15,0%	15,2%
	Dichiarato e non versato	4,4%	4,0%	4,0%	3,9%	3,9%
	Totale non versato	22,7%	22,2%	20,1%	18,9%	19,2%
Gap IRAP EDIZIONE 2019 in % dell'imposta potenziale (IRAPNV/IRAPp)	Non dichiarato	18,3%	18,1%	16,1%	15,1%	15,8%
	Dichiarato e non versato	4,4%	4,0%	4,0%	3,9%	4,1%
	Totale non versato	22,7%	22,2%	20,1%	19,0%	19,8%
Differenze tra il Gap IRAP EDIZIONE 2020 e EDIZIONE 2019	Non dichiarato	0,0%	0,0%	0,0%	-0,1%	-0,5%
	Dichiarato e non versato	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	-0,1%
	Totale non versato	0,0%	0,0%	0,0%	-0,1%	-0,6%

Tabella 12: Propensione al gap IRAP in percentuale, confronto edizione 2019 e 2020. Fonte: Relazione sull'evasione fiscale e contributiva (allegato NADEF 2020).

2.4 Misure di contrasto al fenomeno dell'evasione in Italia

Uno degli strumenti più utili per contrastare il fenomeno dell'evasione fiscale consiste nell'arginare l'utilizzo del denaro contante. L'impossibilità di tracciare le transazioni effettuate con denaro contante rappresenta, infatti, una delle principali cause della difficoltà riscontrata da tutti i governi di tutte le nazioni del mondo nel contrastare l'evasione.

Nel nostro paese, dal primo luglio 2020, il tetto sul contante è sceso a 2.000 euro, per arrivare a 1.000 nel corso del 2021. Dai dati della Banca d'Italia contenuti nel Rapporto annuale del Comitato Pagamenti – Italia 2018, la media dei pagamenti tracciabili pro capite in Italia è pari a 111, contro una media europea di più di 260. I Paesi Bassi presentano il dato più alto con 456 pagamenti tracciabili pro capite in media, seguiti da Francia con 327 e Germania con 257. Dopo di noi, solo la Grecia che però negli ultimi cinque anni è passata da una media di sole 27 operazioni tracciabili alle 100 operazioni pro capite tracciabili in media.

In base a quanto riportato nella Relazione sull'evasione fiscale e contributiva in allegato alla NADEF 2020, il Governo ha cercato di arginare il fenomeno dell'evasione prevalentemente stimolando l'adempimento spontaneo degli obblighi tributari e potenziando lo sfruttamento della tecnologia per migliorare la tracciabilità dei pagamenti. L'obiettivo del Governo, infatti, è proprio quello di alleggerire il carico fiscale sopportato dai contribuenti, cercando di far emergere le basi imponibili fino ad ora sottratte all'imposizione fiscale o parzialmente occultate. Tramite lo sfruttamento delle nuove tecnologie, soprattutto nel campo dell'information

technology, si può incrementare la base dati che permetterà di tracciare le transazioni e incrociare le dichiarazioni fiscali.

Per quanto riguarda il contrasto all'evasione, i dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze relativi alla riscossione complessiva per l'anno 2019 indicano un recupero di 19,9 miliardi di euro, con un incremento del 3,4% rispetto al 2018 in cui il recupero fu pari a 19,2 miliardi di euro. Dei 19,9 miliardi di euro recuperati nel 2019, la maggior parte è attribuibile ai versamenti diretti con un recupero di 12,6 miliardi, mentre 5,1 miliardi derivano dalla riscossione coattiva e i restanti 2,13 miliardi provengono dalle iniziative relative all'attività di promozione della compliance.

Agenzia delle entrate	Lettere di promozione della compliance	Invio di oltre 2.130 mila comunicazioni a cittadini che avevano dimenticato di riportare in dichiarazione una parte del loro reddito complessivo e che sono stati messi in condizione di rimediare con sanzioni più lievi agli errori compiuti nel passato
	Misure volte ad attrarre persone e imprese estere in Italia	n. 22 soggetti ammessi al regime di cooperative compliance n. 1.024 istanze di patent box concluse, di cui 410 con accordo n. 46 accordi di ruling stipulati
	Controlli eseguiti	590.228 controlli eseguiti
Agenzia delle dogane e dei monopoli	Maggiori diritti accertati	1.970 milioni di euro, di cui 1.125 relativi all'IVA intra e 348 alle accise
	Contraffazione	10,4 milioni di euro di valore accertato
Guardia di Finanza	Indagini di polizia giudiziaria	11.048 indagini e attività di polizia giudiziaria svolte
	Sequestri preventivi per reati tributari	1.001 milioni di euro sequestrati
	Verifiche, controlli fiscali e altri controlli	107.426 verifiche, controlli fiscali e altri controlli conclusi
	Base imponibile netta	27.125 milioni di euro di maggiore base imponibile netta constatata al termine di verifiche e controlli fiscali
	IVA evasa	5.301 milioni di euro di IVA constatata al termine di verifiche e controlli fiscali (dato comprensivo dell'IVA dichiarata e non versata)
INL	Attività di vigilanza aziende ispezionate	142.385
	Recupero contributi e premi evasi (€)	1.237 miliardi di euro
	Lavoratori in nero	41.544
	Lavoratori irregolari	356.145
INPS Verifiche amministrative	Contributi evasi accertati (€)	€ 182.516.258 verifiche ex post documentale
	Risparmi in termini di mancati pagamenti per prestazioni (€)	€ 113.267.321 di minori uscite
INAIL Verifiche amministrative	Premi accertati censim./Indotto	€ 25.879.268

Tabella 13: Sintesi dei principali risultati conseguiti in materia di contrasto all'evasione. Fonte: Relazione sull'evasione fiscale e contributiva (allegato NADEF 2020).

La tabella 13 mostra una sintesi dei principali risultati conseguiti in materia di contrasto all'evasione. Per quanto riguarda i tributi amministrati dall'Agenzia delle entrate, il recupero ordinario generato dalle attività di auditing condotte è pari a 16,8 miliardi di euro, che rispetto ai 16,2 miliardi dell'anno precedente indica un aumento di poco superiore al 4%. Di questi 16,2 miliardi, 11,7 derivano dai versamenti diretti, 2,1 miliardi provengono dalle attività di promozione della compliance, mentre i restanti 3 miliardi sono stati recuperati grazie ai ruoli ordinari di competenza dell'Agenzia delle entrate. L'Agenzia delle entrate, in totale, ha effettuato quasi 600mila controlli.

L'attività dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli è stata programmata e definita in base all'Atto di indirizzo emanato il 23 aprile 2019 dal Ministro dell'Economia e delle Finanze. L'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli ha operato in continuità con quanto effettuato gli anni precedenti, cercando da un lato di incentivare la compliance tramite una semplificazione delle procedure burocratiche di dichiarazione dei redditi, e dall'altro di adottare delle misure di contrasto dell'evasione che siano sempre più efficaci sia nella prevenzione del fenomeno che nel contrasto vero e proprio. L'obiettivo della Guardia di Finanza, anche nell'anno 2019, è stato prevalentemente quello di contrastare le frodi fiscali e l'evasione; tale obiettivo è stato perseguito tramite indagini di polizia giudiziaria, controlli e verifiche fiscali. In particolare, in base a quanto riportato nella relazione sull'evasione fiscale e contributiva (allegato NADEF 2020), la Guardia di Finanza ha concentrato i controlli sui soggetti che presentavano un maggior indice di rischio.

Grazie al decreto attuativo del 14 settembre 2015, n.149 è stato istituito l'INL (Ispettorato Nazionale del Lavoro), a seguito della Legge di riforma 10 dicembre 2014, n. 183 e della successiva riorganizzazione delle competenze del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. L'INL ha integrato in un'unica agenzia tutti i servizi ispettivi che precedentemente erano di competenza del Ministero del Lavoro, dell'INAIL e dell'INPS, con la finalità di semplificare e condensare tutte le varie commissioni preposte all'attività di ispezione che facevano capo ai vari istituti. Dall'attività svolta dall'INL nel 2019, sono stati identificati più di 350mila lavoratori irregolari e più di 40mila lavoratori in nero.

Infine, anche le verifiche amministrative dell'INAIL e dell'INPS hanno contribuito in misura consistente al recupero dei contributi, ricavando rispettivamente quasi 26 milioni di euro e quasi 300 milioni di euro.

L'obbligo di adozione della fatturazione elettronica è stato introdotto con decorrenza a partire dal 1° gennaio 2019; nella relazione sull'evasione fiscale e contributiva in allegato alla nota di aggiornamento al DEF 2020 si illustra una duplice valutazione ex post: un aggiornamento delle stime di tipo macroeconomico, contenute nella relazione dell'anno precedente, e un approccio di tipo microeconomico volto ad analizzare i nessi di causalità tra l'introduzione della fatturazione e il recupero della compliance. L'idea alla base dell'approccio macroeconomico è quella di confrontare il gettito IVA, depurato dalle influenze che potrebbero avere avuto altre norme diverse dalla fatturazione elettronica con il gettito depurato dalle componenti relative all'evoluzione del ciclo economico. L'idea su cui si fonda l'approccio di questo metodo è che, citando la relazione sull'evasione (allegato NADEF), “se si riscontrasse un andamento divergente tra le due serie allora potremmo presupporre che sia intervenuto uno shock esogeno che abbia fatto deviare il flusso dell'imposta”. Sottraendo l'ammontare del gettito calcolato sulla base dell'indicatore macroeconomico di riferimento all'IVA netta di competenza, risulta evidente che l'introduzione dell'obbligo della fatturazione elettronica estesa a tutti gli esercizi commerciali ha comportato un incremento della compliance e nello specifico ha provocato un aumento del gettito di un ammontare compreso tra 1,7 e 2,1 miliardi di euro.

L'analisi di tipo microeconomico è stata effettuata proprio per capire se il residuo non spiegato sia imputabile o meno all'estensione dell'utilizzo della fatturazione elettronica per tutti gli esercizi commerciali. L'analisi di

tipo microeconomico è stata condotta tramite l'utilizzo di un modello econometrico e “conferma l'esistenza di un nesso causale tra l'incremento del gettito IVA e l'introduzione dell'obbligo della fatturazione elettronica”. La diffusione e l'adozione del meccanismo della fatturazione elettronica sono avvenute gradualmente: dal 1° aprile 2017 era stata applicata soltanto ai distributori automatici, successivamente dal 1° luglio del 2018 anche i consumatori finali di carburanti per impianti ad elevata automazione avevano l'obbligo di trasmettere le fatture in via elettronica, per poi estendere l'obbligo dal 1° settembre 2020 a tutti gli altri impianti produttivi. Alla data del 31 luglio 2020, gli operatori IVA che avevano avviato il processo di memorizzazione e trasmissione delle fatture in via elettronica erano circa 1,2 milioni. Dal 1° gennaio 2021 è stata introdotta la cosiddetta lotteria dei corrispettivi e cioè la possibilità per il cliente di vincere dei premi in denaro connessi alle operazioni effettuate presso gli esercizi commerciali. Il fine ultimo era quello di aumentare la base dati di cui dispongono l'Agenzia delle entrate e l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli per contrastare in maniera sempre più efficace il fenomeno dell'evasione fiscale. Le informazioni contenute in questa grande base di dati serviranno a mettere in atto le disposizioni contenute all'articolo 4 del Decreto Legislativo n. 127 del 2015 e per consentire all'Agenzia delle Entrate di predisporre per il 2021: le bozze dei registri IVA che il contribuente potrà consultare autonomamente o tramite un intermediario per effettuare delle verifiche e eventualmente integrare le parti mancanti, le bozze delle comunicazioni di liquidazione periodica IVA e la bozza della dichiarazione annuale IVA.

Secondo quanto riportato nella relazione sull'evasione fiscale e contributiva in allegato alla nota di aggiornamento al DEF 2020, il recupero del gettito fiscale a seguito dell'adozione del primo meccanismo di split payment, costituito dal versamento dell'IVA sui beni e servizi acquistati dalla pubblica amministrazione è pari a circa 3,5 miliardi di euro. “L'estensione della misura anche alle società controllate e partecipate dalla pubblica amministrazione, nonché dalle società quotate inserite nell'indice Ftse Mib della Borsa Italiana a partire dall'anno di imposta 2017, ha comportato un aumento di compliance di ulteriori 1,1 miliardi di euro”. Recentemente, in Italia, è stata introdotta anche un'altra misura per stimolare i consumi da un lato, e contrastare l'evasione dall'altro: il cashback di stato.

Il cashback è stato istituito con la legge del 27 dicembre 2019 n.160, per poi essere avviata grazie al Decreto ministeriale del 24 novembre 2020, n. 156 in via sperimentale per il mese di dicembre 2020, fino ad arrivare ad essere operativo in via definitiva da gennaio 2021 per tre semestri. Questa misura, che prevede che ci sia un rimborso di una parte della spesa effettuata dal consumatore, incentiva i consumi e allo stesso tempo permette di tracciare le transazioni sottraendole dalla potenziale volontà di evadere da parte del commerciante. Il cashback opera nel contrasto all'evasione insieme a tutte le altre misure che sono state elencate precedentemente per cercare di ridurre quanto più possibile il peso dell'economia sommersa sulla nostra economia; in particolare, l'introduzione dei limiti sull'utilizzo del denaro contante, assieme al cashback di stato, dovrebbero contribuire ad una riduzione piuttosto consistente dell'evasione fiscale. I principali detrattori di questa misura, tuttavia, sostengono che il costo di questa misura sia infinitamente più elevato rispetto alle

potenziali entrate di contrasto all' evasione fiscale che ne scaturirebbero, poiché si andrebbe a contrastare l'evasione dei piccoli esercizi commerciali che ovviamente pesano in misura minoritaria nel computo generale dell'economia sommersa italiana.

Conclusioni

Il problema rappresentato dall' evasione fiscale, dunque, sembra essere davvero radicato nel nostro paese e le conseguenze negative che comporta sono davvero ingenti per la società in cui viviamo. Tuttavia, la speranza è che con l' utilizzo delle nuove tecnologie e con l' ingresso sempre più consistente del digitale nella nostra vita, questo fenomeno possa davvero essere arginato e ridotto in maniera significativa.

Secondo quanto riportato da Alm (gennaio 2021), le nuove tecnologie, grazie alla possibilità di tracciare e analizzare le transazioni, forniscono al governo una maggiore capacità di raccogliere i tributi. Molti economisti ritengono che la transizione verso l' utilizzo di una moneta digitale sia ormai inevitabile e questo chiaramente rappresenterà una grande minaccia per l' evasione fiscale. Inoltre, le nuove tecnologie consentono di raccogliere i cosiddetti big data che permettono alle varie giurisdizioni di effettuare dei controlli incrociati con i database del governo per poter scovare anche quegli evasori che operano in un contesto internazionale e di implementare l' utilizzo di algoritmi di intelligenza artificiale per disincentivare i cittadini dall' agire illegalmente. Inoltre, le nuove tecnologie consentiranno ai governi di migliorare notevolmente le loro amministrazioni fiscali grazie a meccanismi di archiviazione elettronica, dichiarazioni di informazioni di terzi e imposte presunte. Una prima applicazione della tecnologia che fornisce Alm (2001), riguarda l' applicazione della tecnica cosiddetta del “data mining” ai big data raccolti dal governo. Chiaramente questi dati sarebbero impossibili da analizzare se non si disponesse di strumenti ad elevato contenuto tecnologico in grado di processare questi dati. I governi potrebbero servirsi di queste tecniche di data mining per definire dei profili del “tipico evasore”, che vengono creati grazie alla capacità degli algoritmi di riconoscere tutte le caratteristiche comuni degli evasori che sono stati scoperti grazie all' utilizzo di queste nuove tecnologie, al fine di effettuare dei controlli più mirati e sicuramente più efficaci. L' utilizzo delle nuove tecnologie può anche consentire all' autorità preposta all' accertamento delle corrette dichiarazioni dei redditi, di combinare le dichiarazioni dell' individuo con quanto pubblicato dall' individuo sui social media come Twitter, Facebook e Instagram per identificare o meno delle discrepanze rispetto a quanto dichiarato al fisco. Chiaramente ogni governo potenzialmente ha sempre avuto la possibilità di avere accesso a queste informazioni, il vero problema risiedeva nell' utilizzo, nell' interpretazione e nell' implementazione di un sistema in grado di profilare queste informazioni in modo tale da renderle applicabili al problema dell' evasione fiscale.

Un altro elemento molto importante da considerare riguarda l' introduzione della intelligenza artificiale, cioè tutto l' insieme di processi effettuati da delle macchine per cercare di replicare, o anche surclassare, le capacità cognitive degli esseri umani. Alm (2021) sostiene che, in base a numerose ricerche, l' intelligenza artificiale

potrà essere usata per contrastare l'evasione fiscale e rafforzare i meccanismi di riscossione delle imposte andando ad anticipare i comportamenti tipici degli evasori per intervenire ancor prima che si verifichi l'evasione stessa. In realtà ci sono anche degli aspetti negativi che l'introduzione delle nuove tecnologie ha implicato, come ad esempio la creazione di strumenti quali le cripto valute che sembrano, per certi versi, aver addirittura incoraggiato l'evasione facendo affidamento sui meccanismi di tutela della privacy degli individui per rendere più difficili da tracciare e da scoprire eventuali evasioni fiscali. Tuttavia, questo problema potrebbe essere ovviato creando quella che viene chiamata una “*public key cryptography*” e cioè una sorta di chiave che contiene le informazioni relative agli individui, ma che essendo crittografata ne tutela la privacy; grazie a questa chiave il governo potrebbe assegnarne una ad ogni cittadino e connetterla alle dichiarazioni dei redditi dell'individuo per accertarsi della corretta dichiarazione dei redditi, pur tutelandone la privacy. Inoltre, è previsto anche un rilevante aumento della compliance che andrà di pari passo con l'introduzione di queste nuove forme di contrasto all' evasione che si basano sull'utilizzo della tecnologia: temendo di essere scoperti più facilmente, i cittadini tenderanno a dichiarare onestamente i propri redditi. Tuttavia, uno stato molto efficiente nel meccanismo di riscossione delle imposte potrebbe generare una tendenza a spostare le varie basi imponibili in possesso dei cittadini in giurisdizioni e stati che non abbiano ancora implementato in maniera efficace l'utilizzo delle nuove tecnologie applicate ai meccanismi di riscossione. Anche la facilità con cui si può comunicare con persone di tutto il mondo, grazie ad internet, faciliterebbe e potrebbe incentivare molte imprese a spostare le proprie basi imponibili e le fonti dei propri redditi in stati che presentino i meccanismi di riscossione meno efficaci, non avendo più alcuna difficoltà ad operare e a comunicare con le varie unità produttive localizzate in Stati differenti, o magari in diversi continenti. Ovviamente le innovazioni tecnologiche però non sono sfruttabili soltanto dai governi ma anche da tutti gli individui. Questi tipi di nuove tecnologie potranno essere utilizzate anche dagli evasori per aggirare il fisco e camuffare i propri redditi; il limite dell'Information Technology, ad esempio, risiede proprio nel fatto che se ci fosse un modo per manipolare i dati sui quali l'algoritmo lavora, un evasore potrebbe sottrarsi integralmente dai meccanismi di accertamento e dalla platea di soggetti sui quali l'algoritmo effettua i controlli.

Un'altra tematica particolarmente rilevante al giorno d'oggi riguarda la tendenza alla digitalizzazione delle imprese. I vecchi impianti legislativi, che nella maggior parte dei casi costituiscono ancor oggi la base giuridica per le misure di politica economica, si concentrano spesso sull'operato in senso fisico e concreto dell'attività di un'impresa, ma questo oggi risulta molto difficile da applicare a molte imprese che operano soltanto online. Soprattutto a causa della pandemia da COVID-19, questa tendenza alla digitalizzazione delle imprese ha ricevuto un forte incentivo nell'ultimo anno, ma la legislazione in merito alla tassazione delle imprese digitali non si è di certo evoluta con la stessa rapidità. Nell'inserito di Economia del Corriere Della Sera pubblicato il 10 maggio 2021, De Bortoli cita quanto riportato dal Guardian in merito alla filiale europea di Amazon con sede in Lussemburgo; Amazon nel 2020, anche grazie alla pandemia, ha fatturato circa 44 miliardi di dollari che rappresenta una cifra record a livello mondiale, soprattutto se si considera che il fatturato di Amazon

nell'anno precedente era stato più basso di ben 12 miliardi di dollari. Tuttavia, in base a quanto riportato da De Bortoli (2021) “essendo la compagnia ancora formalmente in perdita e potendo usufruire di conseguenza dei crediti di imposta, Amazon non verserà un euro al Lussemburgo in cui ha la propria sede fiscale”. Appare evidente, dunque, che il governo giocherà sempre un ruolo dominante e di primaria importanza nel contrasto all'evasione fiscale. La comunicazione e la cooperazione tra Stati per contrastare l'evasione risultano essenziali, soprattutto quando i governi disporranno di grandi database da combinare e da confrontare gli uni con gli altri. Le nuove tecnologie sicuramente forniranno, e in parte già stanno fornendo, degli strumenti molto preziosi per contrastare e per ridurre il fenomeno dell'evasione fiscale, ma per riuscire davvero nell'intento di far pagare le tasse a quanti più cittadini possibili, non ci si dovrà affidare integralmente alla tecnologia, che dovrà rimanere uno strumento di supporto ai sistemi che sono già stati introdotti dai governi per contrastare l'evasione fiscale.

BIBLIOGRAFIA:

ALM “*Measuring, explaining and controlling tax evasion: lessons from Theory, experiments and field studies*”, Tulane University, July 2012.

ALM “*Tax evasion, technology and inequality*”, Tulane University, January 2021.

COTTARELLI “*I sette peccati capitali dell’economia italiana*”, 2018.

ENSTE & SCHNEIDER “*Hiding in the Shadows - The Growth of the Underground Economy*”, International Monetary Fund, March 2002.

FELDMAN & SLEMROD “*Estimating tax noncompliance with evidence from unaudited tax returns*”, *The Economic Journal*, volume 117, March 2007.

FALKINGER “*Optimal public good provision with tax evasion*”, University of Linz, September 1990.

GABANELLI & OFFEDDU “*Tasse, siamo davvero il paese più tartassato d’Europa?*”, *Corriere Della Sera*, 2019.

HINDRICKS “*Intermediate Public Economics*”, 2004.

LIPPERT & WALKER “*The Underground Economy: Global Evidence of its Size and Impact*”, *The Fraser Institute Vancouver, British Columbia, Canada*, 1997.

MURPHY “*The European Tax Gap*”, a report for the Socialists and Democrats Group in the European Parliament, 2019.

PISSARIDES & WEBER “*An expenditure-based estimate of Britain's black economy*”, *Journal of Public Economics*, 1989.

PROF. FERRARI Materiale didattico del corso Public economics.

PROF. MILILLO Materiale didattico del corso Scienza delle Finanze.

PROF. GIANFREDA Materiale didattico del corso Microeconomia.

SLEMROD & YITZHAKI “*Tax Avoidance, Evasion, and Administration*” — *Handbook of Public Economics*, 2002.

TMF GROUP “*Financial Complexity Index*”, 2017.

SITOGRAFIA:

<https://www.statista.com/chart/17133/tax-evasion-cost-to-eu-countries/>

https://www.finanze.gov.it/export/sites/finanze/.galleries/Documenti/Varie/Relazione_evasione_fiscale_e_contributiva_-_Allegato_-_NADEF_2020.pdf

https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/vat-gap-full-report-2020_en.pdf