



Dipartimento di Impresa e Management

Cattedra di Scienza delle finanze

## L'EVASIONE FISCALE: UN'ANALISI ECONOMICA

RELATORE

Chiar.ma Prof.ssa Alessandra Taccone

CANDIDATA

Dora Faggiolati

Matr. 157301

ANNO ACCADEMICO 2011 - 2012

*“ Dalla meta mai non toglier gli occhi ”*

*A. Manzoni*

Dedico questo lavoro e il traguardo raggiunto  
alla persona che mi ha insegnato il sacrificio e la perseveranza,  
alla mia migliore amica e compagna di vita:  
mia madre.

# Indice Tesi

<b>Introduzione</b> .....	<b>6</b>
<b>1. L'evasione fiscale in Italia</b> .....	<b>11</b>
1.1. L'evasione fiscale in Italia: un'introduzione .....	11
1.1.1. Un confronto con l'Europa .....	14
1.1.2. Gli effetti economici dell'evasione fiscale: riduzione dell'efficienza sociale, aumento del debito pubblico, distorsione della concorrenza e delle informazioni .....	15
1.2. I Paradisi fiscali: definizione e caratteristiche .....	19
1.2.1. Il passaggio dalla black list alla white list .....	22
1.2.2. I paradisi fiscali nel diritto degli affari internazionalizzati .....	25
1.3. Le società off-shore: definizione e caratteristiche .....	29
<b>2. Un quadro delle principali imposte italiane</b> .....	<b>33</b>
2.1. Il sistema tributario in Italia .....	33
2.2. Irpef: l'imposta sul reddito delle persone fisiche .....	34
2.2.1. Determinazione del reddito imponibile .....	35
2.2.2. Definizione dell' imposta da versare .....	36
2.3. La tassazione dei redditi di impresa .....	38
2.3.1. Ires: la tassazione delle società di capitali .....	40
2.3.2. Irpef: la tassazione delle imprese individuali e delle società di persone .....	42
2.4. Iva: l'imposta sul valore aggiunto .....	43
2.5. Imposte regionali e locali .....	46
2.5.1. Irap: imposta regionale sulle attività produttive .....	47
2.5.2. Imu: imposta municipale unica .....	49
2.5.3. Le addizionali regionali e comunali all'Irpef .....	51

2.6.	L'evasione fiscale: fattori determinanti .....	53
2.7.	Evasioni celebri: la legge sulle "manette agli evasori" .....	57

### **3. Misure di contrasto ai fenomeni di evasione ed elusione**

<b>fiscale</b> .....	<b>60</b>
3.1. Differenza tra evasione ed elusione .....	60
3.2. Un'analisi economica delle più diffuse pratiche di evasione ed elusione fiscale .....	62
3.2.1. La nuova normativa in tema di Transfer pricing .....	63
3.2.2. La disciplina del Trust: il caso del trust svizzero .....	65
3.2.3. Il fenomeno delle frodi Carosello .....	66
3.3. Contrastare la fuoriuscita di capitali in Italia: gli istituti transattivi .....	68
3.3.1. Il Condono .....	69
3.3.2. Il Concordato preventivo .....	71
3.3.3. L'accertamento con adesione e conciliazione giudiziale .....	73
3.4. Uno sguardo al futuro: le proposte .....	74
 <b>Conclusioni</b> .....	 <b>78</b>
 <b>Bibliografia</b> .....	 <b>83</b>



## **Introduzione**

L'idea di scrivere la tesi sull'evasione fiscale nasce dalla curiosità personale di volere approfondire e comprendere questo tema tanto discusso dai media e dall'opinione pubblica.

Il popolo italiano appare diviso in due fazioni aventi pareri opposti.

Infatti da un lato c'è chi sostiene che il nostro Paese sia da sempre scisso in due macro categorie: la prima composta dagli "onesti" che si addossano la maggior parte del carico fiscale, sempre più spesso sopportandolo a fatica, e l'altra rappresentata dai "furbi" che riescono in un modo o nell'altro a ridurre o addirittura ad evitare il peso della tassazione.

La seconda fazione è caratterizzata da un atteggiamento basato sul preconcetto che in fin dei conti siamo tutti un po' evasori e l'evasore non deve essere considerato come un ladro che ruba nelle tasche degli altri italiani, ma come un individuo che non fa altro che tenere per sé una ricchezza che sostanzialmente già gli appartiene e si è guadagnato.

Entrambi i pensieri possono sotto alcuni punti di vista trovare una giustificazione. Gli "indignati" sottolineano la scarsa presenza di controlli, le sanzioni spesso irrisorie e la corruzione sempre più dilagante, mentre gli "evasori" pongono l'accento sul continuo aumento del livello di tassazione, talora ritenuto insostenibile, sugli sprechi nelle spese pubbliche e sulla scarsità nella qualità e quantità dei beni e servizi che lo Stato ci dovrebbe assicurare.

Qualunque sia la nostra opinione in merito alla vicenda, la realtà dei fatti è che pensieri, cause ed effetti riguardanti l'evasione appaiono pressoché simili negli ultimi trent'anni. Forti cambiamenti sono stati invece apportati alle tecniche di evasione, che risultano più sofisticate ed evolute, e agli strumenti di cui lo Stato si avvale per contrastarle.

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

Il primo capitolo intitolato “ L’evasione fiscale in Italia ”, si apre con una panoramica dei dati riportati dall’Istat sull’evasione fiscale e sulla stima del sommerso economico presente nel nostro Paese. Questi risultati vengono poi confrontanti in ambito internazionale con la media comunitaria.

Successivamente si esaminano, mediante l’utilizzo di esempi, confronti e dati prodotti da una ricerca Sose (Società per gli Studi di settore), gli effetti generati da un tale livello di evasione ed in particolare in riferimento all’efficienza sociale, al debito pubblico e alla distorsione della concorrenza e delle informazioni. Partendo dalla nozione di efficienza paretiana per poi adottare altri criteri alternativi di definizione, si giustifica l’ intervento dello Stato volto a migliorare la condizione sociale, ponendo l’accento sul fatto che tale intervento deve essere finanziato con il gettito fiscale per giungere così all’evidenza degli effetti provocati, negli ambiti sopra citati, dalla riduzione o sottrazione delle risorse finanziarie destinate alle attività svolte dallo Stato.

Il capitolo si chiude con un’analisi di due strumenti utilizzati per mettere in atto l’evasione: i paradisi fiscali e le società off-shore. Dei primi vengono descritte origini, caratteristiche e modalità di utilizzo nell’ ambito degli affari internazionalizzati come “montages juridiques” con riferimento al caso della banca francese Société Générale. Si parla inoltre dei provvedimenti Ocse in tema di “ black list” e della previsione della redazione di un’unica lista di riferimento, vale a dire la “white list”, destinata ad elencare i Paesi fiscalmente “virtuosi”. Per quanto concerne le società off-shore si procede con uno studio delle motivazioni e dei vantaggi derivanti dal loro utilizzo, nonché delle modalità di costituzione e si dimostra come ad esse si possa ricorrere oltre che per eludere le imposte anche per occultare proprietà.

Nel secondo capitolo intitolato “ Un quadro delle principali imposte italiane ”, si procede dapprima descrivendo l’organizzazione del nostro sistema fiscale, scisso in imposte dirette e imposte indirette, e in seguito con un’analisi delle imposte più rilevanti quali Irpef, Ires, Iva, Irap, Imu e addizionali regionali e comunali all’Irpef. In riferimento all’Imposta sul reddito delle persone fisiche

( Irpef), vengono descritte caratteristiche, presupposti ai fini dell'applicazione, soggetti passivi, redditi esclusi ed inclusi nella base imponibile e tassazione delle plusvalenze. Dopo di ch  viene esaminata la tassazione dei redditi di impresa con doverosa attenzione alle varie opinioni circa il discusso tema della doppia tassazione del reddito di impresa, il quale sconta in un primo momento l'Imposta sul reddito delle societ  di capitali (Ires) in capo alla societ  e in un secondo momento, quando i soci/azionisti ricevono il dividendo, l'Irpef. In relazione a ci  si parla in maniera pi  approfondita dell'Ires, puntualizzandone l'aliquota vigente, i soggetti passivi e coloro che vi sono esclusi, le modalit  di tassazione in caso di perdite, utili e interessi e il cosiddetto "participation exemption" introdotto nel 2004 con la riforma Tremonti. Per le imprese individuali e le societ  di persone si fa invece riferimento all'Irpef e si sottolinea la maggiore trasparenza delle societ  di persone. Viene inoltre indicata la modalit  di riporto delle perdite e di individuazione dell'imposta da versare. Nel corso di questo capitolo si approfondisce anche la maggiore imposta indiretta presente nel nostro ordinamento, ossia l' Imposta sul valore aggiunto (Iva). Inizialmente si espongono i tre presupposti (oggettivo, territoriale e soggettivo) necessari ai fini dell'applicazione, successivamente si denotano i soggetti passivi, le operazioni imponibili, non imponibili e esenti da Iva e i rapporti che si vengono a creare tra i soggetti in virt  del meccanismo detrazione – rivalsa, che ne rappresenta la natura plurifase e la neutralit  per i soggetti giuridico formali che partecipano al meccanismo, considerato che l'imposta finisce per gravare sul consumatore finale. La parte del secondo capitolo dedicata allo studio delle imposte italiane termina con un'analisi delle imposte regionali e locali, in riferimento alla legge costituzionale 2001 n.3 che stabilisce una nuova ripartizione delle competenze tra lo Stato e gli enti territoriali, con assegnazione a quest'ultimi di una certa autonomia finanziaria in materia di entrata, di spesa e di varie funzioni normative ( ovviamente entro i limiti previsti dalla legge). Nel dettaglio si descrive l' Imposta regionale sulle attivit 

produttive (Irap) e l' Imposta municipale unica (Imu) nelle loro caratteristiche principali, indicando, come per le altre imposte, presupposti, soggetti passivi, il calcolo della base imponibile, l'aliquota e gli obiettivi che si intendono raggiungere. Sempre in ambito di finanza regionale si osservano le addizionali regionali e comunali all'Irpef, specificandone l'aliquota, la possibilità da parte delle Regioni di variarla e la facoltà da parte dei comuni di introdurre tre imposte: di scopo, di soggiorno e il tributo comunale sui rifiuti e sui servizi. Successivamente si commenta l'evasione fiscale in relazione alla probabilità del controllo, all'entità dell'eventuale sanzione, all'atteggiamento dell'individuo nei confronti del rischio, al livello di tassazione e alla complessità del sistema tributario. Il capitolo termina con una nota di leggerezza ricordando le "evasioni celebri" che destarono scalpore agli inizi degli anni '80 in rapporto alla "legge sulle manette agli evasori".

Il terzo ed ultimo capitolo intitolato " Misure di contrasto ai fenomeni di evasione ed elusione fiscale " esordisce con la differenza fondamentale tra evasione ed elusione finalizzata alla discussione delle pratiche più dilaganti in questo ambito, quali il Transfer pricing, il Trust e la "frode Carosello". Le tre tecniche vengono argomentate riportando per ognuna definizioni, esempi e ipotesi. In seguito vengono presentati gli istituti transattivi come strumenti di contrasto alle pratiche subito prima discusse. In particolare si fa riferimento al condono, al concordato preventivo, all'accertamento con adesione e alla conciliazione giudiziale evidenziando aspetti positivi e negati per ogni metodo di contrasto.

La tesi si chiude volgendo uno sguardo al futuro, con una serie di proposte provenienti dal Presidente Istat Giovannini, mirate a prevenire ed evitare il proliferarsi dell'evasione fiscale.



---

## **CAPITOLO PRIMO**

### **“ L’EVASIONE FISCALE IN ITALIA ”**

---

#### **1.1. L’evasione fiscale in Italia: un’introduzione**

In Italia, il fenomeno dell’evasione fiscale risulta molto diffuso.

Dai dati Istat emerge infatti una quota relativamente elevata di sommerso economico, simile seppur non identica all’evasione fiscale, che determina una significativa perdita di gettito fiscale e contributivo.

L’economia sommersa viene definita come la produzione di beni e servizi che, pur essendo legale, sfugge all’osservazione diretta poiché connessa al fenomeno della frode fiscale e contributiva. L’entità del valore aggiunto prodotto dall’area del sommerso economico è stimata in una “forbice” per il 2008 compresa tra 255 e 275 miliardi di euro, ossia tra il 16,3% e il 17,5% del Pil. Confrontando questi dati con quelli rilevati a inizio del decennio si nota che l’incidenza del sommerso sul valore aggiunto è andata progressivamente riducendosi (nel 2000, questa era compresa tra il 18,2% e il 19,1% del Pil), anche per merito dell’azione positiva sull’emersione degli interventi normativi relativi al mercato del lavoro – ad esempio le nuove tipologie contrattuali (compreso il lavoro interinale) – e alla regolarizzazione degli stranieri con un’occupazione stabile. L’effetto della crisi, tuttavia, a parità di altre condizioni ha verosimilmente allargato l’area del sommerso economico. Già nel 2008 l’incidenza dell’economia sommersa sul Pil era leggermente aumentata rispetto al 2007, mentre per quanto riguarda il periodo più recente

indicazioni in questa direzione si ricavano dall'andamento del lavoro non regolare, che contribuisce per una percentuale del 35-40% al valore aggiunto del sommerso economico.

I dati sul gettito erariale presentati dal Dipartimento delle Finanze e quelli sui versamenti contributivi diffusi dall'Inps e dall'Inail indicano che per quanto concerne le entrate tributarie nell'ultimo quinquennio c'è una crescita del peso delle imposte dirette, che tra il 2005 ed il 2010 sono passate dal 50,7% al 53,6% sul totale delle entrate di competenza (un andamento sostanzialmente analogo è riscontrabile con riferimento alle entrate di cassa). Riguardo al 2010, l'imposta sul reddito delle persone fisiche rappresenta il tributo principale in termini di gettito, pari al 40,5% delle imposte complessive ed al 75,5% delle imposte dirette. L'IRPEF e l'IRES insieme rappresentano circa il 50% del totale delle entrate complessive e più del 90% delle imposte dirette. Tra le imposte indirette, sempre in riferimento al 2010, l'IVA ha prodotto entrate per un importo pari al 28,4% del totale delle entrate (e al 61,3% delle imposte indirette). Insieme, IRPEF, IRES ed IVA, rappresentano i tre-quarti del totale delle entrate erariali. Un ulteriore 6% viene rappresentato dalle accise (imposte di fabbricazione sugli oli minerali e imposta di consumo sul gas metano).

Stimare il valore aggiunto dell'economia sommersa rappresenta solo la base di partenza per realizzare una rappresentazione fiscale dell'evasione, anche se non corrisponde in maniera diretta alle basi imponibili evase. Infatti, include solo i flussi di produzione di beni e servizi, tralasciando gli aspetti di natura patrimoniale presenti nella produzione di base imponibile, inoltre, la base imponibile può essere ridotta per in altri modi, ad esempio mediante la richiesta di deduzioni fiscali non spettanti. Si può risalire dalle stime del valore aggiunto del sommerso economico alle basi imponibili potenziali per ciascuna imposta e – modellando la normativa – alla stima dei gettiti corrispondenti. Da quest'ultimi, per differenza con i gettiti effettivamente versati si arriva alla stima del cosiddetto *tax gap*, che comprende l'evasione

intenzionale e, in misura minore, anche di altri fenomeni, vale a dire gli effetti dell'incertezza interpretativa nella comprensione degli oneri per l'adempimento, meri errori di calcolo e, soprattutto negli anni più recenti, crisi di liquidità che rendono difficile e quasi impossibile la corresponsione di quanto dovuto all'erario.

Le principali determinanti del tax gap risultano essere:

- a) la sovra-dichiarazione dei costi;
- b) la sotto-dichiarazione del fatturato
- c) le variazioni patrimoniali fittizie o la costituzione di società estere, che permettono di beneficiare di agevolazioni fiscali riconducibili a movimenti di capitale fittizi e/o ad una residenza estera;
- d) le misure di politica economica (politica industriale e fiscalità di vantaggio) che consentono ad imprese parzialmente irregolari di fruire di benefici fiscali non dovuti, aumentando quindi il tasso di irregolarità;
- e) le deduzioni/detrazioni di costi non deducibili o detraibili;
- f) l'occultamento della filiera produttiva.

In Italia non esiste un approccio uniforme alla determinazione del *tax gap*, nonostante siano presenti numerose analisi volte a quantificare il fenomeno dell'evasione fiscale con riferimento alle diverse imposte. Esiste quindi un vuoto informativo relativo alla grandezza di maggiore interesse sia nell'ottica dell'analisi dei flussi di finanza pubblica che degli indirizzi da intraprendere nell'attività di recupero e prevenzione dell'evasione.

L'analisi deve muoversi considerando il *tax gap* complessivo come elemento dato dalla somma dei *gap* riferibili dei singoli tributi esistenti nel nostro ordinamento fiscale e che rappresentano la maggiore quota delle entrate del bilancio dello Stato. Individuare una simile stima del *tax gap* consentirebbe di indagare i diversi meccanismi elusivi ed evasivi collegati ad ognuno dei tributi presi in considerazione (principalmente IVA, IRPEF, IRAP). L'analisi di tali particolari, nonché delle caratteristiche dei soggetti passivi coinvolti nel versamento dell'imposta, è fondamentale per isolare e contrastare ogni

elemento da cui possano scaturire atteggiamenti e comportamenti volti alla non *compliance*.<sup>1</sup>

### **1.1.1. Un confronto con l'Europa**

In ambito europeo, l'Italia spicca per un'imposizione elevata e crescente. Nel 2010 la pressione fiscale era pari al 42,3% del Pil, classificando l'Italia al quinto posto nell'Ue dopo Danimarca, Svezia, Belgio e Francia mentre nel 2000 era il 41,5%, mentre nel 1990 era il 37,6%. A tale livello corrisponde un differenziale di circa 3,5 punti percentuali nei confronti dell'Ue e dell'Uem: sempre in riferimento al 2000, questo era meno di un punto nei confronti dell'Ue27 e 0,4 punti rispetto alla media dell'Uem17; nel 2013 stando alle *previsioni d'autunno* appena rilasciate dalla Commissione europea (che non includono gli effetti della manovra varata in questi giorni), il differenziale arriverebbe a quasi quattro punti, con la pressione fiscale in Italia prossima al 44%. Parallelamente, la struttura della nostra imposizione è difforme rispetto alla media comunitaria; in particolare a causa della rilevanza dell'aliquota implicita sul lavoro, stimata attorno al 42,6% nel 2009, al primo posto tra i Paesi dell'Unione Europea, con un divario di 6,6 punti percentuali confronto alla media Ue27, e di 4,4 punti rispetto all'area dell'euro.

Risulta più elevata anche la stima della tassazione sulle società di capitali, al contrario di quella sul lavoro autonomo e i redditi da capitale individuali e soprattutto di quella sui consumi (il 16,3%, confronto il 18,5% dell'Uem e il 18,9% dell'Ue).

Con riferimento alla progressività del prelievo, dai primi Anni '80 in Italia si è avuta una riduzione quasi costante del numero e del livello delle aliquote : l'imposta personale sul reddito è infatti passata da 32 scaglioni, con

---

<sup>1</sup> Cfr. Giovannini E., *Indagine conoscitiva sulla delega al Governo per la riforma fiscale e assistenziale AC 4566*, 7 Dicembre 2011, in [www.istat.it](http://www.istat.it), pp. 5-13 .

un'aliquota marginale massima oltre il 70%, ai 5 scaglioni attuali, con un'aliquota massima del 43%.

I dati di confronto internazionale raccolti e presentati dalla Commissione europea comprendenti le addizionali "standard", posizionano nel 2011 l'Italia all'undicesimo posto tra i Paesi dell'Ue per le aliquote marginali massime sul reddito (con il 45,6%) e al quarto posto per l'aliquota sui redditi delle società (31,4%). Una statistica simile effettuata dall'Ocse per il 2010, in cui si prende in considerazione un percettore singolo senza familiari a carico, tenendo conto delle detrazioni e le addizionali locali collocherebbe l'Italia dodicesima nell'Ue per le aliquote massime sul reddito e nona considerando anche i contributi sociali.<sup>2</sup>

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

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

Considerando il concetto di efficienza sociale, la nozione di efficienza paretiana afferma che una determinata allocazione di beni e risorse è efficiente per una società se non è possibile ottenere una alternativa che migliori la condizione di almeno un individuo senza peggiorare quella di nessun altro. Di conseguenza il giudizio su una certa allocazione di beni e risorse non può essere formulato distinguendo ad esempio i ricchi dai poveri e valutando in maniera differente le due fazioni. Quindi se un sistema fiscale tassa di più i beni consumati dai ricchi e di meno quelli consumati dai poveri, si modifica l'equilibrio dei mercati e si riduce l'efficienza sociale in senso paretiano in quanto la condizione del ricco inevitabilmente peggiora. In questa prospettiva

---

<sup>2</sup> Ivi, pp.8-9

l'evasione fiscale del ricco non è un problema ma la logica conseguenza di un sistema fiscale distorsivo e inefficiente.

Ovviamente questa conclusione appare insoddisfacente per cui per giungere ad un giudizio opposto occorre adottare criteri alternativi di definizione dell'efficienza sociale e affermare che il concetto di efficienza paretiana è valido a certe condizioni. Ed è proprio l'assenza di queste condizioni che giustifica l'intervento dello Stato ai fini dell'efficienza sociale, ma dato che tale intervento pubblico deve essere finanziato con il gettito della tassazione - o attraverso prestiti dei contribuenti allo Stato che dovranno comunque essere rimborsati con una maggiore tassazione futura - l'evasione fiscale che riduce il gettito, riduce conseguentemente anche l'efficienza sociale. L'evasione fiscale sottrae risorse che sono indispensabili per effettuare spese pubbliche di fondamentale importanza.

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

La seconda condizione richiesta affinché i mercati siano efficienti è che il prezzo di mercato tenga in considerazione ogni effetto generato dal consumo o dalla produzione di un bene o servizio. Quando ciò non succede si verifica

un'esternalità che può essere negativa o positiva, ma in entrambi i casi l'intervento dello Stato è da ritenersi motivato da ragioni di efficienza sociale. Ad esempio nel caso in cui un'impresa produce un bene inquinante, lo Stato può intervenire creando un'imposta che costringa l'impresa a considerare i costi sociali, ambientali e sanitari dell'inquinamento oppure può intervenire regolamentando la produzione dell'impresa.

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

Il premio dovrebbe essere equo, calcolato tenendo conto della probabilità degli eventi e di un margine di profitto "normale" per la compagnia di assicurazione.<sup>3</sup>

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

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

---

<sup>3</sup> Cfr. F.M.E. Emmanuele, *Lezioni di scienza delle finanze*, 2006, pp. 31-37 .

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

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

*“ Se gli italiani avessero evaso, dal 1970 in poi, le imposte tanto quanto gli americani, il debito pubblico in Italia nel 1992 sarebbe stato appena superiore all’80% del Pil, cioè all’incirca il 30% in meno del livello del 1992 (108%). Se gli italiani avessero evaso tanto quanto gli inglesi, il debito pubblico sarebbe stato appena superiore al 60% del Pil, non lontano dal limite previsto dagli accordi di Maastricht; e cifre in questo intervallo si ottengono se si effettua il confronto con altri paesi”<sup>4</sup>*

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

Si può parlare di evasione anche in riferimento al concetto di concorrenza sleale.<sup>5</sup> Infatti se due imprenditori operano nel medesimo settore e hanno caratteristiche economiche pressoché simili, ma solo uno dei due paga le imposte dovute, si può dire che quest’ultimo è vittima della concorrenza sleale da parte dell’ altro imprenditore. Per individuare i contribuenti che più probabilmente evadono si ricorre agli studi di settore, confrontando i dati da loro dichiarati (in particolare ricavi e struttura produttiva) con quelli medi

---

<sup>4</sup> A. Alesina e M. Marè in , *L’evasione fiscale. Quanto, come e perché*, a cura di A. Santoro, 2010, p.26 .

<sup>5</sup> Cfr. Trattato istitutivo della Comunità europea articoli 81, 82 e 87. Cfr. Legge 287/1990, con tale legge l’Italia si è conformata alla normativa europea in materia di “Norme per la tutela della concorrenza e del mercato” (tale normativa traspone nel nostro ordinamento quanto previsto dagli articoli 81 e 82 del Trattato istitutivo della Comunità europea).

dichiarati dai contribuenti simili ed economicamente coerenti. Questi calcoli vengono fatti tenendo conto di una serie di caratteristiche di dimensione, localizzazione e specializzazione produttiva che differenziano i contribuenti all'interno del medesimo settore.

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

Quindi, anche in questo senso l'evasione risulta patologica, dato che va a colpire il corretto funzionamento dell'economia di mercato e va a minare la veridicità delle informazioni rese pubbliche, aumentando o diminuendo la redditività reale, sulle quali si basano eventuali investimenti anche esteri.<sup>6</sup>

## **1.2. I Paradisi fiscali: definizione e caratteristiche.**

Nel 1929 la Camera dei Lords britannica decise in merito alla giurisdizione fiscale da applicare ad una compagnia i cui dirigenti si riunivano regolarmente all'estero. Essa formulò per la prima volta il principio secondo cui le regole fiscali applicabili ad una società possono differire da quelle applicabili agli altri aspetti della gestione (costituzione, assemblee, rapporti con i soci). Presumibilmente è proprio dall'enunciazione di questo principio che nasce la separazione tra regole del diritto commerciale e regole del diritto tributario, che segna l'inizio dei paradisi fiscali come li intendiamo noi oggi. Secondo alcuni il fenomeno risalirebbe addirittura alla fine del XIX secolo, quando il Delaware e il New Jersey iniziarono ad attirare società da altri Stati dell'Unione offrendo condizioni fiscali particolarmente favorevoli.

---

<sup>6</sup> Cfr. A. Santoro, *L'evasione fiscale. Quanto, come e perché*, 2010, pp. 18-29.

In ogni caso appare evidente che sebbene la globalizzazione finanziaria abbia contribuito a diffondere e rendere noti questi fenomeni di delocalizzazione delle attività produttive, i paradisi fiscali esistevano già da tempo.

Con il termine “paradiso fiscale” indichiamo tutti quegli Stati che, grazie ad una legislazione particolarmente agevolata (per i redditi delle persone fisiche o per quelli delle società) riescono ad offrire condizioni che consentono loro di attirare ingenti capitali dall’ estero poiché presentano una tassazione molto ridotta o in alcuni casi nulla rispetto allo Stato di appartenenza.

L’espressione paradiso deriva, con molta probabilità, da un’ errata traduzione della denominazione inglese “tax haven” data a tali zone, in cui “haven” significa letteralmente rifugio ma è molto simile ad “heaven” che viene invece tradotto come paradiso.<sup>7</sup>

La Ong Tax Justice Network (Tjn)<sup>8</sup>, di cui fanno parte esperti contabili, economisti e giuristi, definisce le due caratteristiche principali dei paradisi fiscali: la *separazione* tra luogo di svolgimento dell’attività e residenza fiscale (tale possibilità è prevista per legge) e la *segretezza* accompagnata da una non trasparenza delle informazioni.

Il passaggio di capitali in questi paradisi si articola essenzialmente nelle seguenti fasi: dislocamento e accatastamento. Con il dislocamento il capitale viene trasferito negli istituti di credito di Paesi esteri, frazionato in somme di minore entità per ottenere passaggi meno lampanti al fine di evitare eccessivi sospetti. Successivamente c’è l’accatastamento, cioè quella fase che rende

---

<sup>7</sup> *I Paradisi fiscali* in [www.societàoff-shore.org](http://www.societàoff-shore.org)

<sup>8</sup> Il Tax Justice Network (Rete per la giustizia fiscale, TJN con le iniziali inglese) incorpora organizzazioni, movimenti sociali ed individui che operano per la cooperazione internazionale nell’ambito della tassazione, contro l’evasione fiscale e la competizione fiscale. Nel contesto attuale di mondializzazione, il TJN è volto a promuovere un sistema di tassazione corretto, trasparente, democratico e progressivo. Il TJN organizza campagne internazionali al fine di promuovere un sistema fiscale favorevole ai poveri nei Paesi in via di sviluppo e nei Paesi sviluppati, il finanziamento i beni pubblici e la tassazione dei danni pubblici come l’inquinamento. Fonte: [www.taxjustice.net](http://www.taxjustice.net)

praticamente impossibile risalire all'origine dei profitti e questo perché vi è totale assenza di trasparenza nelle operazioni.

Il concetto di paradisi fiscali non deve essere confuso con i regimi fiscali agevolati che fanno riferimento a quei Paesi che pur applicando un'imposizione fiscale ordinaria offrono vantaggi legislativi e/o amministrativi ad alcuni soggetti o determinate categorie di redditi.

Diversamente da quello che si può immaginare i paradisi fiscali non sono un fenomeno esotico, limitato a qualche isola sperduta nel Pacifico o alla competizione sleale di qualche Paese in via di sviluppo. Infatti accanto alla lista che indica i paradisi fiscali dovrebbe esserci la fila dei Paesi industrializzati che puntualmente vi ricorrono. I paradisi fiscali rappresentano solo un lato della medaglia, vale a dire quello dell'offerta, il quale non potrebbe prosperare se non fosse alimentata da una forte domanda.

A ricorrervi sono soprattutto multinazionali e grandi imprese, ma anche (e sempre più negli ultimi anni) singoli individui titolari di patrimoni tali da poter sopportare i costi organizzativi e gestionali richiesti (es. consulenti ed intermediari). Non è infatti necessario avere un giro di affari miliardario per godere di questi vantaggi, basta un fatturato annuo di circa 40 mila euro. Le persone fisiche e giuridiche non si fanno scrupolo ad usare tecniche di evasione mediante i paradisi fiscali dal momento che il loro patrimonio si trova ad essere sottoposto ad un'alta fiscalizzazione.

Oltre ai traffici di "capitali puliti", c'è un progressivo sviluppo di un traffico parallelo di patrimoni, quelli provenienti dalla criminalità organizzata che ricorre ai paradisi fiscali per riciclare il denaro generato da attività illecite.

Il crescente interesse verso i paradisi fiscali ha fatto nascere nuove figure professionali vale a dire esperti che, da ogni parte del mondo, offrono la loro consulenza per effettuare operazioni che pur nel rispetto della legge consentano di pagare meno tasse, aiutando così i loro assistiti a scegliere il paradiso fiscale più adatto a loro e all'attività che svolgono.

Dal recente rapporto del Government Accountability Office (Gao)<sup>9</sup> presentato ai membri del congresso degli Stati Uniti, volto ad analizzare le principali 100 imprese americane nel 2007, emerge che 87 hanno sussidiarie in Paesi che in base alla legislazione statunitense sono considerati paradisi fiscali e 74 hanno rapporti contrattuali con il governo federale.

Per quanto riguarda l'Italia non esistono dati altrettanto certi ed affidabili, ma dal momento che ci si focalizza sulla struttura della società è difficile incontrarne una che non abbia al suo interno, almeno in qualche punto della catena, una società con funzioni di mera scatola cioè che contiene solo la partecipazione di altre società, che risiede e non paga le imposte in un paradiso fiscale. Non c'è nulla di fraudolento ma è una porta aperta verso l'illecito.

D'altronde che l'esportazione dei capitali sia un fenomeno importante per il nostro Paese è suggerito anche dalla vicinanza con Svizzera e Austria e confermato dalle cifre rientrate in Italia a seguito del provvedimento dello scudo fiscale, di cui parleremo in seguito.<sup>10</sup>

### **1.2.1. Il passaggio dalla black list alla white list**

Il proliferare dei paradisi fiscali ha portato ad un'unica conclusione: un minor gettito fiscale per gli Stati che applicano regimi impositivi ordinari.

Alcune stime indicano che circa il 60% dei capitali del nostro pianeta è localizzato proprio in questi territori.

Ciò spiega il lavoro svolto dalla comunità internazionale per arginare il fenomeno dei paradisi fiscali e delle giurisdizioni non-cooperative.

L'Ocse (Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico) ha inizialmente indicato nel 1998 (con l' "*Harmful Tax Competition an Emergine Global Issue*") gli elementi caratterizzanti il territorio definibile come paradiso

---

<sup>9</sup> Il Government Accountability Office (GAO) è una sezione investigativa del Congresso degli Stati Uniti d'America volta all'auditing e alla valutazione. Fa parte del ramo legislativo del Governo federale degli Stati Uniti d'America. Fonte: [www.gao.gov](http://www.gao.gov)

<sup>10</sup> Cfr. A. Santoro, *L'evasione fiscale. Quanto, come e perché*, 2010, pp. 48-51 .

fiscale e nell'anno 2000 ha pubblicato un rapporto "*Towards global co-operation Report to the 2000 ministerial Council meeting and recommendations by the Committee on fiscal affairs. Progress in identifying and eliminating harmful tax practices*" (in seguito aggiornato nel 2001 "*The Oecd project on harmful tax practices, 2001 Progress Report*") nel quale ha provveduto ad identificare direttamente gli Stati e i territori da considerarsi come tali.

Contemporaneamente l'organizzazione, al fine di migliorare lo scambio di informazioni tra Stati e rompere la barriera di segretezza che li caratterizza, promuoveva la stipula di trattati *ad hoc*, e incentivava gli Stati a porre in essere una serie di misure finalizzate ad ostacolare ed evitare l'elusione fiscale transnazionale (ad es. sollecitando l'introduzione del divieto di azioni al portatore ).

Nel seguente rapporto del 2004, l'Ocse riportava soddisfacenti risultati raggiunti attraverso l'impegno espresso da una trentina di Stati considerati "*black list*" in tema di cooperazione e modifica del sistema fiscale. Ultimo traguardo, in ordine temporale, raggiunto in sede Ocse è stato, indubbiamente, quello di inserire all'articolo 26 del modello Ocse di Convenzione contro la doppia imposizione, le disposizioni di cui ai paragrafi 4 e 5. Infatti ogni Stato che intende adottare il nuovo protocollo di Convenzione è tenuto a fornire, per ogni tipo di tassa o imposta, le informazioni richieste dallo Stato controparte convenzionale, a prescindere dal fatto che le notizie richieste siano o meno ritenute utili dalla propria Amministrazione fiscale. In determinati casi inoltre, viene meno ogni la facoltà per gli Stati medesimi di opporre il segreto bancario o fiduciario.

L'individuazione dei territori e degli Stati da ritenersi a regime "fiscalmente privilegiato", è stata sino ad oggi determinata dal decreto ministeriale 21 novembre 2001, ai fini dell'applicazione della normativa "C.f.c."<sup>11</sup>, e dal

---

<sup>11</sup> La normativa Cfc consiste sostanzialmente in una presunzione relativa di elusività: il legislatore, presume, fino a prova contraria, che la detenzione, da parte di soggetti residenti,

decreto ministeriale 23 gennaio 2002 in riferimento all'applicazione della disciplina di indeducibilità dei costi esteri di cui all'articolo 10, comma 10, Tuir. Il legislatore nazionale ha voluto delineare i seguenti criteri: l'esistenza, nel Paese di riferimento, di un livello di tassazione di molto inferiore a quello applicato in Italia, la mancanza di uno scambio di informazioni adeguato ed altri criteri equivalenti. Inoltre i decreti creano una "tripartizione" degli Stati e territori *black list*, distinguendoli tra: Stati/territori considerati sempre "fiscalmente privilegiati", Stati /territori considerati "fiscalmente privilegiati" con l'esclusione di alcune tipologie societarie, Stati/territori considerati "fiscalmente privilegiati" limitatamente a determinati soggetti e attività.

Il legislatore italiano all'articolo 1, della legge n. 244 del 24 dicembre 2007 (Finanziaria 2008) ha provveduto, attraverso i commi che vanno dall' 83 al 90, a riformare l'assetto normativo nazionale in materia di "paradisi fiscali".

Le novità introdotte sono principalmente due. Sono considerati Paesi a regime fiscale agevolato quelli in cui vi è un livello di tassazione inferiore a quello applicato in Italia. Secondo il nuovo articolo 168 bis Tuir., il duplice requisito dell' "*adeguato scambio di informazioni*" e del "*livello di tassazione sensibilmente inferiore a quello applicato in Italia*", verrà preso in considerazione solo ed esclusivamente per la redazione della "*white list*" prevista ai fini dell'applicazione delle disposizioni contenute nel Dpr n. 600 del 29 settembre 1973, nonché nel Dpr n. 600 del 29 settembre 1973, e successive modificazioni.

Le vera novità è però rappresentata dal nuovo modo di analizzare il problema, dato che si farà riferimento ad un'unica "*white list*", destinata ad elencare i Paesi fiscalmente "virtuosi". Tale previsione attende una definitiva attuazione, delegata all'emanazione di un apposito decreto del ministro dell'Economia e delle Finanze che deve disporre il predetto elenco nominativo.

---

di partecipazioni di controllo o di collegamento in società residenti in uno degli Stati o territori inclusi nella *black list* del decreto ministeriale del 21 novembre 2001 è motivata dalla volontà di conseguire un indebito risparmio d'imposta. Fonte: [www.fiscooggi.it](http://www.fiscooggi.it).

Il vantaggio nell'utilizzare un'unica "*white list*", sarà quello di prevedere che le norme restrittive in materia si applichino solo quando il soggetto nazionale trasferisce la propria residenza ovvero la propria attività economica, oppure intrattiene rapporti con soggetti localizzati in uno Stato o territorio non elencato nella "*white list*", di cui all' articolo 168 bis del Dpr 917/1986.

La riforma non prevede, nell'immediato, cambiamenti epocali e radicali rispetto alla situazione vigente, tuttavia l'ingresso della logica dell'unica lista bianca rende necessario ad un congruo numero di Stati - al momento non inclusi in nessuna lista nera (tra molti: Albania, Arabia Saudita, Cile, Libia, Nigeria ) - l'avvio dell'attività diplomatica avente come obiettivo la stipula di specifici accordi sullo scambio di informazioni con l'Italia, al fine di evitare che gli stessi vengano esclusi dalla "*white list*" dell'articolo 168 bis, Dpr 917/1986, dunque dai Paesi "trasparenti".<sup>12</sup>

### **1.2.2. I paradisi fiscali nel diritto degli affari internazionalizzati**

Occorre iniziare precisando cosa si intende per *montage juridique* in Francia per comprenderne la relazione con i paradisi fiscali negli affari internazionalizzati.

Un "montage" potrebbe essere definito come una combinazione di diversi elementi per raggiungere una determinata finalità. Per rendere più chiaro il concetto confrontiamo una comune macchina ed un *montage*: se alla macchina si leva un elemento essa non funziona, mentre la modifica di una parte del *montage* comporta la sua trasformazione interna senza però impedirne l'utilizzo. Ciò indica che mentre la macchina è orientata ad un solo fine, il *montage* può servire ad una moltitudine di fini.

Il *montage juridique* si può quindi definire come una combinazione di norme e di istituzioni che insieme permettono di perseguire una finalità diversa da

---

<sup>12</sup> Cfr. C. Longo., *Italia, tax haven e white list le novità conquistano spazio*, 2009, in [www.fiscooggi.it](http://www.fiscooggi.it).

quella perseguita dai singoli elementi del montage. Esso rappresenta perciò un montage tecnico che ne consente un uso multiplo.

I montages juridiques ovviamente possono andare a servire il bene e tanto più il male perché sono il risultato di una tecnica amorale ma non sono fraudolenti sotto il profilo penale.

I montages sono frutto dell'evoluzione del diritto delle società. Il saggio "*Les aspects du capitalisme moderne*"<sup>13</sup> definiva già la società per azioni una "macchina giuridica". All'epoca era ancora in vigore la legge del 24 Luglio 1867 sulle società per azioni, il potere di amministrare la società era ancora originato dal mandato dato dagli azionisti ad alcuni di loro. Tale potere era limitato all'oggetto sociale, cioè all'attività economica per la quale la società era stata creata.

Nel 1966 con la legge del 24 Luglio, la società per azioni diventa uno "strumento di gestione", da contratto la società è diventata istituzione, il potere legale vi ha preso posto nel superare il mandato. Di conseguenza il dirigente che ha la firma sociale impegna automaticamente la società nei confronti dei terzi anche se ha scavalcato l'oggetto sociale. La società per azioni si è così trasformata in una tecnica di organizzazione che consente ai suoi dirigenti, in nome dell'interesse sociale, di condurre una politica di diversificazione, di crescita esterna e globalizzazione fino a cadere nell'eccesso come nel caso dell' Enron o del gruppo Parmalat.

Tuttavia seppur i montages possano essere fraudolenti in quanto mirano ad operare una scelta per il regime fiscale più favorevole, essi non vengono considerati come tali sotto il profilo penale.

Dai montages juridiques scaturiscono due tipi di effetti: l' organizzazione di una società di rete a danno della struttura tradizionale piramidale e la pratica del "forum shopping". Quest'ultima nasce dalla vicenda di due sposi danesi, i quali avevano creato la loro piccola impresa sotto forma di società con sede

---

<sup>13</sup> Georges Ripert (1951) in, *Impresa bancaria e crisi dei mercati finanziari*, a cura di A. Principe, 2010, p.145 .

nel Regno Unito presso il domicilio di un amico londinese, considerato che nessuna attività si esercitava in questo Paese. Era stato scelto quel luogo di insediamento solo perché il capitale minimo richiesto dal diritto inglese era di molto inferiore rispetto a quello danese.

Dunque per fare commercio in Danimarca la società Centros Limited avrebbe dovuto ottenere la registrazione di una succursale o di una filiale nel registro di Copenhagen.

La controversia verteva sulla registrazione che venne negata dalle autorità danesi poiché richiesta da un'entità giuridica nata da un guscio vuoto. Tale rifiuto fu confermato anche dal tribunale di primo grado. Tuttavia in appello accadde che la Corte danese pose una questione pregiudiziale alla Corte di giustizia della CEE: la libertà di stabilimento sulla quale si fonda la politica comunitaria consente di scegliere un Paese di accoglienza solo per eludere l'applicazione di una regola di diritto internazionale? Si può configurare un abuso del libero stabilimento dell'Unione Europea?

La risposta pervenuta da La Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), ( precedentemente definita Cour de justice des Communautés européennes(CJCE)) ha voluto chiaramente salvaguardare il principio di carattere assoluto e fondamentale del libero stabilimento nella sfera UE. Questa libertà poiché inerente al mercato unico ed essendo i sistemi di diritto non ancora armonizzati, impedisce di rimproverare ai cittadini europei di scegliere la legislazione più favorevole. Così facendo i giudici hanno affermato la nascita del forum shopping.

La corte di Lussemburgo ha però precisato che tale libertà deve rimanere “onesta” cosicché gli Stati membri conservino la possibilità di prendere misure volte ad impedire le frodi. Scegliere il “forum” è il primo passo verso lo sviluppo delle legislazioni attrattive, ovvero dei Paesi giuridicamente paradisiaci.

Un esempio della relazione tra i montages juridique e i paradisi fiscali è fornito dal caso avente come protagonista una delle più grandi banche

francesi, la Société Générale, che portò il suo presidente Daniel Boton a dimettersi nell' aprile 2009.

Questa banca come molte altre, ha numerose filiali all'estero le quali possono servire a commettere diversi tipi di frodi, non solo quelle fiscali. In questo modo pure un montage giuridico ha consentito ai suoi dirigenti di compiere un'operazione illecita sul mercato borsistico e di sfuggire alle sanzioni previste per coloro che operano insider. Il montage si trovava nella lunghissima e non trasparente catena degli iniziati che coloro che hanno dato gli ordini in borsa erano allontanati dagli iniziati che partecipano al montage finanziario della società capo.

L' Autorité des Marchés financiers giudicò I seguenti fatti: la Société Générale ha costruito una filiale chiamata Amber Fund a Jersey, società a responsabilità limitata, avente la personalità morale e sottostante al diritto delle Isole Anglo-Normandes.

La banca francese in maniera indiretta deteneva tutte le partecipazioni di capitale di cui il 97,9% erano senza diritto di voto. La gestione della società era affidata ad una filiale che la banca deteneva al 100%. Il pool dei managers si trovava nei locali della banca a New York, luogo dove sono stati emessi gli ordini di acquisto illeciti. Presso la società madre erano in atto negoziazioni avanzate per cedere le partecipazioni della banca in Sophia.

Il delitto di iniziato ( che si andava sommando ad una falsa informazione) era indubbiamente commesso. La banca, iniziata poiché partecipante all'operazione finanziaria, non aveva dato gli ordini in borsa, era unicamente sospettata di aver comunicato un'informazione privilegiata che era ancora segreta. Se ciò rappresenta un delitto, il complesso montage ha concesso all'ente finanziario di sfuggire alla condanna per infrazione borsistica ( di comunicazione di un'informazione privilegiata in periodo di riserva).

La Société Générale fu condannata per mancanza di deontologia e a pagare un ammenda di 300.000 euro per non aver organizzato le cosiddette "muraglie cinesi" preconizzate dai regolamenti borsistici.

Ciò mostra che è sufficiente saper strutturare l'opacità attraverso una rete di montages di filiali mediante Paesi paradisiaci o comunque lontani per uscire indenni da un'infrazione di iniziato creatasi attraverso comunicazione di un'informazione segreta.<sup>14</sup>

### **1.3. Le società off-shore: definizione e caratteristiche**

Tecnicamente con il termine società off-shore si fa riferimento ad una società letteralmente costituita “ al di fuori dalle acque territoriali”, la quale risulta registrata in riferimento alle leggi di uno Stato estero, ma che esercita la propria attività al di fuori di tale Stato o della giurisdizione in cui è registrata. Solitamente gli Stati esteri vengono scelti in base al livello di frequenza dei controlli, agli obblighi contabili e alla pressione fiscale. Sulla base delle suddette considerazioni, generalmente vengono scelti Paesi considerati paradisi fiscali.

I fondi off- shore rappresentano fondi comuni di investimento aperti, aventi domicilio in territori caratterizzati da legislazioni fiscali particolarmente favorevoli. Essi possono essere classificati essenzialmente in due categorie: i fondi controllati da importanti istituzioni finanziarie come brokers, banche, assicurazioni etc e quelli controllati da singole persone fisiche o gruppi indipendenti di gestori, money manager che operano nell'ambito di organizzazioni molto snelle.

In entrambi i casi si possono vendere titoli allo scoperto, trattare titoli di società in procinto di fusione o acquisizione, impegnare il fondo per somme superiori alla dimensione di portafoglio, operare in mercati e titoli a bassa liquidità, comprare e vedere opzioni senza possedere i titoli relativi.

La costituzione di una società off-shore è un'operazione semplice. Navigando sul web si possono trovare numerose società italiane e straniere che operano in questo ambito e addirittura alcune mettono a disposizione dei loro clienti

---

<sup>14</sup> Cfr. A. Principe, *Impresa bancaria e crisi dei mercati finanziari*, 2010, pp. 145-152 .

società off-shore costituite in precedenza e rimaste inattive, pronte per essere riattivate subito in caso di necessità.

I costi costitutivi variano dalle poche centinaia a qualche migliaia di euro, a seconda della forma societaria scelta e dalla decisione di affidare o non la pratica ad un professionista.

Le società off-shore sono assolutamente legali, infatti un individuo residente in qualunque Stato può creare e utilizzare questo tipo di società, sono alcune delle operazioni che attraverso esse si compiono ad essere considerate illecite poiché causano gravi danni alle entrate fiscali dei Paesi a fiscalità ordinaria.

Tali società sono fondate sulla riservatezza, infatti i Paesi in cui esse sono costituite non forniscono informazioni perché in caso contrario perderebbero la loro ricchezza e ne andrebbe della loro sopravvivenza economica. Citando un fatto balzato alla cronaca tempo fa, ciò sta accadendo al Governo di Saint Lucia, per aver lasciato trapelare informazioni in merito al caso “Tulliani” e alla casa di Montecarlo, di precedente proprietà del partito Alleanza Nazionale di Gianfranco Fini.<sup>15</sup>

Le società off-shore oltre a dover garantire l’anonimato, limitano la responsabilità degli azionisti mediante l’emissione di azioni al portatore, ossia azioni anonime poiché consentono ai loro possessori di occultarle al Fisco. Ovviamente l’anonimato si ha anche nell’esecuzione di operazioni come l’apertura di conti correnti, l’acquisto di partecipazioni in altre società (anche del Paese di residenza) e operazioni di compravendita che sono assoggettate ai regimi Iva dello Stato off-shore.

Le società off- shore hanno la possibilità di aprire una succursale in Italia che può assumere due configurazioni. Si può dar luogo ad un “ Rappresentative Office” vale a dire un ufficio di rappresentanza della società estera nel nostro Paese ed è la soluzione più semplice perché necessita solo di un codice fiscale, dell’apertura della posizione Iva e della comunicazione alla camera di commercio di zona. La seconda configurazione risulta più complessa perché

---

<sup>15</sup> Fonte: [www3.lastampa.it/domande-risposte/](http://www3.lastampa.it/domande-risposte/) del 28-09-2010 – PARADISI FISCALI .

consiste nell'identificazione della società presso i Pubblici Registri, pur mantenendo una configurazione estera, la società italiana diverrà un s.r.l. con tutti gli obblighi che ne conseguono, rimanendo però soggetta alla legislazione estera in caso di fallimento.

Si ricorre a suddetto modello di società anche per ottenere altri vantaggi quali la semplificazione della burocrazia, la protezione del patrimonio e l'ottimizzazione dei costi. In particolare parlare di ottimizzazione dei costi è molto differente dal parlare di evasione. Infatti la prima si ha quando un gruppo od una società tenta di ridurre il proprio carico fiscale ricorrendo a norme di cui può disporre pienamente, mentre si parla di evasione quando si compie un'attività illegale rifiutando di pagare le tasse mediante i cosiddetti "centri off-shore".

Si dimostra in questo modo che le società off- shore non servono solo ed esclusivamente per eludere le tasse ma servono anche per occultare le proprietà: dalla protezione del capitale da coniugi o credito all'esclusione di imposte relative al tetto fiscale.

Per esempio nel Principato di Monaco non si devono pagare le tasse dei redditi personali, mentre le società vengono altamente tassate. Nello Stato di Panama accade invece l'esatto contrario.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Cfr. M. De Filippis, L. Rota, *I paradisi fiscali*, 2010, pp. 12-13 .



---

## **CAPITOLO SECONDO**

### **“ UN QUADRO DELLE PRINCIPALI IMPOSTE ITALIANE ”**

---

#### **2.1. Il sistema tributario in Italia**

In Italia, come in qualsiasi altro sistema fiscale, si distinguono due grandi categorie di tributi: le imposte dirette e le imposte indirette.

Le prime colpiscono una manifestazione immediata di capacità contributiva, vale a dire la percezione di un reddito o il possesso di un patrimonio. Le imposte dirette nel 2010 erano di circa 225 miliardi, ossia quasi la metà delle entrate tributarie totali di 442 miliardi di euro. Esse hanno principalmente funzione redistributiva e rappresentano uno strumento di equità.

Le imposte indirette, che ammontano nello stesso anno a 216 miliardi di euro circa, colpiscono invece una manifestazione mediata di capacità contributiva in riferimento all'atto del consumo o scambio di un bene o al momento del trasferimento di un'attività patrimoniale.

A queste entrate tributarie definite “ in senso stretto” vanno sommati i contributi sociali, ossia prelievi dai redditi di lavoro destinati alle prestazioni di welfare quali pensioni, ammortizzatori sociali.

Il gettito dei contributi sociali nel 2010 raggiungeva una somma vicina a 210 miliardi di euro.

Classificando le imposte per importanza di gettito ai primi posti sono presenti l' Irpef (la principale imposta diretta) e l' Iva (la principale imposta indiretta) che insieme contribuiscono al 61% del gettito complessivo totale. A seguire ci sono l' Ires (imposta sul reddito delle società), l' Irpef ( imposta regionale sulle attività produttive), le Imposte sugli oli minerali, l' Isos (imposte sostitutive

sui redditi da capitale) e l'Imu (imposta municipale unica patrimoniale, ex Ici). Rilevanti sono anche i proventi del lotto e delle lotterie.

I tributi principali in termini di numero e gettito sono destinati alle casse dello Stato e prendono il nome di “ imposte erariali”, altri tributi quali Imu e Irap sono invece destinati a governi inferiori cioè a Regioni, Province e Comuni.

In questo capitolo si procederà dapprima con una visione delle principali imposte del nostro ordinamento tributario e in seguito con un'analisi delle cause e dei fattori che conducono all' evasione di tali imposte.<sup>17</sup>

## **2.2. Irpef: l'imposta sul reddito delle persone fisiche**

L'Imposta sul reddito delle persone fisiche (Irpef) è definita come un'imposta personale e progressiva che mira a colpire il reddito complessivo delle persone fisiche. Il carattere personale si evince dal fatto che vengono considerati aspetti soggettivi del contribuente quali il reddito imponibile, che tiene conto dei criteri di progressività, gli oneri personali e le caratteristiche familiari.

Il presupposto ai fini dell'applicazione dell'Irpef è il possesso di un reddito, sia esso in denaro o in natura, riconducibile al soggetto passivo cioè la persona fisica che può essere residente ( in tal caso si farà riferimento ai redditi interni ed esteri) o non residente ( limitatamente ai redditi prodotti all'interno del territorio italiano).

La base imponibile è rappresentata dalla somma di tutti i redditi riferibili al soggetto passivo ad esclusione dei:

- redditi soggetti a tassazione separata ( es. Tfr)
- redditi, che pur rientrando tra quelli da assoggettarsi ad Irpef, sono riferiti a regimi sostitutivi di questa imposta (solitamente redditi provenienti da attività finanziarie)

---

<sup>17</sup> Cfr. P. Bosi, M.C. Guerra, *I tributi nell'economia italiana*, 2012, pp.27-31.

- redditi esenti da imposta ( assegni di ricerca alle università, assegni familiari, borse di studio)

Le plusvalenze invece vengono sottoposte ad Irpef al momento del realizzo e solo se conseguite nell'esercizio di imprese. Le plusvalenze derivanti da attività finanziarie e da azioni possedute da persone fisiche diverse da imprese vengono assoggettate a regimi di prelievo sostitutivo, alla realizzazione o alla maturazione.

Non vi sono dubbi sul ritenere elevata l'evasione dell'Irpef, tuttavia risulta difficile misurarla. Dagli studi che hanno cercato di stimare l'evasione dell'Irpef, risalenti agli anni '90, emerge una concentrazione in particolare sui redditi di lavoro autonomo e piccola impresa e tale tendenza appare diffusa maggiormente al Sud Italia e nel settore agricolo e dei servizi.

### **2.2.1. Determinazione del reddito imponibile**

Per determinare il reddito imponibile si ricorre alla classificazione dei redditi in sei categorie:

- A. redditi fondiari che riguardano i redditi provenienti dai terreni e dai fabbricati.
- B. redditi da capitale in riferimento ad ogni provento di derivazione da rapporti aventi ad oggetto l'impiego di capitali ed esclusione di quelli provenienti da impieghi di capitale da cui possano derivare utili o perdite a seguito di un evento incerto.
- C. redditi da lavoro dipendente rappresentati dai compensi in denaro e in natura che vengono percepiti nel periodo di imposta nel caso di dipendenza nel rapporto di lavoro, al netto dei contributi sociali a carico del datore di lavoro e del lavoratore. Sono incluse anche le pensioni e gli assegni ad esse comparate, le varie forme di erogazione liberale in

ambito lavorativo e i proventi percepiti in sostituzione dei redditi da lavoro ( es. indennità di disoccupazione, di maternità etc..).

- D. redditi da lavoro autonomo vale a dire i redditi derivanti dall'esercizio di arti e professioni e da altri redditi di lavoro autonomo. Seppur la definizione legislativa di arti e professioni non sia chiara, l'esercizio della professione deve essere abituale ancorché non esclusiva e le attività devono essere diverse da quelle volte alla produzione dei redditi di impresa. Questa tipologia di redditi viene considerata al netto di cassa quindi vanno detratte le spese di produzione ed è l'aspetto che li differenzia dal reddito di lavoro dipendente.
- E. redditi di impresa, sono quelli che scaturiscono dall'esercizio di imprese commerciali e che posso dunque essere prodotti da un imprenditore individuale sia esso in forma di società di persone o di capitali. Relativamente all' Irpef si considerano solamente quelli prodotti da imprenditori individuali o da società di persone quindi da società semplici, in nome collettivo e in accomandita semplice.
- F. redditi diversi, categoria nella quale confluiscono tutti i redditi e in particolare plusvalenze non attribuibili alle tipologie sopra menzionate.

### **2.2.2. Definizione dell'imposta da versare**

Per individuare l'imposta da versare al Fisco bisogna applicare il seguente schema:

*Reddito complessivo – Deduzioni tradizionali = Reddito imponibile*

*si applica la scala delle aliquote ottenendo così l' Imposta lorda*

*Imposta lorda – Detrazioni = Imposta netta*

*Imposta netta – Ritenute alla fonte a titolo di acconto = Imposta da versare*

Dalla somma di ciascuna componente di reddito scaturisce il reddito complessivo, da quest'ultimo si sottraggono le cosiddette deduzioni tradizionali per ottenere il reddito imponibile.

La deduzione tradizionale principale riguarda i contributi previdenziali e assistenziali versati secondo le disposizioni di legge.

Le deduzioni possono anche riguardare la rendita catastale dell'immobile adibito ad abitazione, con conseguente esclusione di tale rendita dal reddito imponibile. Altre deduzioni si riferiscono invece a spese mediche riguardanti i portatori di handicap, assegni da corrispondere al coniuge ( esclusi quelli destinati al mantenimento dei figli), assegni alimentati, oneri contributi per i domestici etc...

Successivamente si applica l'aliquota seguendo lo schema di progressività per scaglioni e si ottiene l'imposta lorda.<sup>18</sup>

SCAGLIONI DI REDDITO IMPONIBILE IN EURO	ALIQUOTA LEGALE
<i>Fino a 15.000 euro</i>	23 %
<i>da 15.001 a 28.000 euro</i>	27 %
<i>da 28.001 a 55.000 euro</i>	38 %
<i>da 55.001 a 75.000 euro</i>	41 %
<i>oltre 75.000 euro</i>	43 %

Dall'imposta lorda si sottraggono le detrazioni ottenendo così l'imposta netta. Le detrazioni danno luogo ad una personalizzazione dell'imposta e servono ad incentivare quei comportamenti ritenuti meritori dal legislatore. Le detrazioni possono essere suddivise in 5 categorie:

---

<sup>18</sup> La tabella indica le aliquote legali Irpef nel 2012. In molti temevano che il Governo Monti ritocasse le aliquote Irpef 2012, creando così ad un inasprimento delle proporzioni sulla base imponibile. Invece, abbandonata anche l'idea di apportare ritocchi solamente alle aliquote riferite ai redditi più elevati, nel 2012 le aliquote Irpef si ripropongono al contribuente italiano con le stesse percentuali presenti nel 2011.

1. detrazioni per fonte del reddito;
2. detrazioni per oneri personali;
3. detrazioni per carichi di famiglia;
4. detrazioni per canoni di locazione e mutui per la prima casa;
5. altre detrazioni finalizzate all' incentivazione.

L'imposta netta viene poi sottoposta a ritenute alla fonte, che rappresentano un acconto rispetto l'Irpef da parte del contribuente. Dall' Irpef netta il contribuente deve poi scomputare le ritenute che ha subito alla fonte si ottiene così l'imposta da versare.<sup>19</sup>

### **2.3. La tassazione dei redditi di impresa**

I redditi di impresa possono essere definiti nel seguente modo:

$$II = \text{ricavi} - \text{costi di esercizio} - \text{ammortamenti} - \text{interessi passivi}$$

Esiste una distinzione fondamentale tra i redditi di impresa prodotti da imprese individuali e dalle società di persone assoggettati ad Irpef e quelli prodotti dalle società di capitali assoggettati a Ires. Infatti mentre i primi vengono attribuiti e tassati in capo all'imprenditore o ai soci in quanto componente del reddito complessivo, i secondi sono considerati autonomi rispetto ai soci e della loro tassazione risponde direttamente la società. Entrambi le fazioni possono però dedurre dalla base imponibile dell'imposta sui profitti l' Irap pagata per il lavoro indipendente e assimilato.

Dalla tassazione delle società di capitali nasce il discusso problema della doppia tassazione in riferimento al reddito d'impresa che sconta in un primo momento l' Ires in capo alla società poi l'Irpef quando i soci/azionisti ricevono il dividendo. La doppia imposizione è giustificata sulla base dell'autonomia giuridica ed economica della società di capitali rispetto ai soci, che deriva dalla differenza tra chi detiene il controllo della società (management) e chi detiene la proprietà (soci/azionisti) e che conferisce ai primi “ un effettivo

---

<sup>19</sup> Cfr. P. Bosi, M.C. Guerra, *I tributi nell'economia italiana*, 2012, pp. 71- 120 .

comando (...) delle risorse della collettività”<sup>20</sup>. Questo regime di doppia imposizione, che prende il nome di sistema classico, viene generalmente contestato. Seppur si sostenga che le società di capitali siano entità separate dagli azionisti, nel momento in cui si applica un’imposta sulle società sono gli azionisti individui a subire l’onere del prelievo. Proprio per questo in molti si sono opposti e tuttora si oppongono all’esistenza di un’imposta sulle società e sostengono la tesi fortemente affermata da Einaudi secondo la quale ogni unità di reddito dovrebbe essere assoggettata ad imposizione senza duplicazione e senza salti e che sarebbe più trasparente tassare direttamente gli azionisti al momento della distribuzione degli utili. In questo caso però si verificherebbe il problema di come tassare gli utili che non vengono distribuiti e come evitare che le società siano incentivate a rimandare la distribuzione al fine di rinviare la tassazione. Anche adottando un sistema volto a tassare gli utili pro-quota indipendentemente dalla distribuzione si verificherebbe un problema di applicazione nelle società a larga base azionaria. Proprio le difficoltà applicative hanno indotto molti Paesi a giungere ad un’integrazione tra imposta societaria e personale: si mantiene un’imposta con la funzione di tassare gli utili non distribuiti in capo alla società e tale imposta viene coordinata con l’imposta personale per evitare o attenuare una duplicazione di imposta. Concretamente si vengono a creare sistemi di integrazione parziale rispetto a soli utili che vengono distribuiti e per i quali l’imposta societaria è vista come un acconto dell’imposta personale che viene in seguito restituita all’azionista come un credito di imposta da poter detrarre dalla propria imposta personale. La società è assoggettata a tassazione per gli utili non distribuiti ma nel caso in cui ci sia una tassazione delle plusvalenze che riflettono l’esistenza di utili non distribuiti, alla tassazione partecipano anche i soci.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> S. Steve (1976) in, *Il dibattito sulla tassazione delle società*, a cura di A. Taccone, 2006, QUADERNI DPTEA n.143, Luiss Guido Carli, p.5 .

<sup>21</sup> Cfr. Ivi, pp. 5-13 .

Recentemente si assiste ad un progressivo abbandono degli strumenti di integrazione a favore dell' assoggettamento dei dividendi a regimi di tassazione sostitutiva o separata o ad aliquote inferiori a quelle dell'imposta ordinaria senza che vi sia sostituzione dell'imposta pagata precedentemente dalla società, così come avviene per gli azionisti non residenti.

### **2.3.1. Ires: la tassazione delle società di capitali**

L' Imposta sul reddito delle società di capitali (Ires)<sup>22</sup> è un'imposta proporzionale ai redditi delle società prelevata con aliquota del 27,5% in riferimento al periodo di imposta in cui il soggetto passivo esercita, corrispondente generalmente all'anno solare.

Sono assoggettati ad Ires le seguenti categorie di società:

- le società per azioni, le società in accomandita per azioni, le società operative e di mutua assicurazione, le società a responsabilità limitata;
- gli enti pubblici e privati che non sono società, che esercitino o non esercitino attività commerciale quali ad esempio consorzi, associazioni non riconosciute;
- società ed enti di ogni tipo aventi o non personalità giuridica non residenti nel territorio dello Stato.

Sono esclusi dalla tassazione Ires, pur avendo le caratteristiche sopra citate, gli organi e le amministrazioni dello Stato e tutti gli enti statali che esercitano funzioni assistenziali e sanitarie pubbliche e gli enti che gestiscono servizi pubblici in regime di monopolio quali Regioni, Province, Comuni e i loro consorzi.

---

<sup>22</sup> L'Ires, che ha sostituito l'Imposta sul reddito delle persone giuridiche (Irpeg), è stata introdotta con il D.Lgs. 344/2003 ed ha avuto effetto a partire dal 1° Gennaio 2004. Fonte: Circolare fiscale n.1A /2004.

Le società cooperative godono di un regime tributario agevolato in quanto dall'applicazione dell' Ires viene esclusa una quota dell'utile accantonato a riserva indivisibile.

Nel caso in cui calcolando il reddito imponibile, dovesse emergere una perdita, questa può essere diminuita dal reddito dei periodi di imposta successivi, per una misura inferiore all'80% del reddito imponibile di ciascuno di essi, senza limiti temporali. Se invece le perdite sono riferite ai primi tre periodi di imposta di un'impresa di nuova istituzione e nuova attività produttiva, esse possono essere diminuite dal reddito complessivo dei periodi di imposta successivi con il limite del 100% del reddito imponibile di ognuno di essi.

Invece per quanto riguarda gli interessi passivi, sono deducibili fino al concorrere degli interessi attivi. Gli interessi passivi considerati non deducibili in un determinato periodo di imposta lo diventano, nel rispetto dei limiti sopra citati, nei successivi periodi di imposta.

Un altro aspetto rilevante circa la disciplina Ires è rappresentato dal “ regime di esenzione da partecipazione”, in quanto è usuale per le società di capitali avere partecipazioni in altre società, dalle quali derivano dividendi, plusvalenze o minusvalenze. Nuovamente si ripone il problema di evitare o alleviare la doppia tassazione sia in capo alla società partecipata, sia in capo alla partecipante. Nel 2004 la riforma Tremonti ha introdotto il cosiddetto “ participation exemption” vale a dire un regime di esenzione da partecipazione che consente l'esenzione del 95% dei dividendi e delle plusvalenze e la non deducibilità delle minusvalenze e degli oneri finanziari riferiti a partecipazioni che beneficiano del regime di esenzione.

In riferimento agli utili, è stabilito che in un primo momento scontino l'Ires e invece quando vengono distribuiti al socio persona fisica subiscano una seconda tassazione ma essi non rientreranno nella base imponibile Irpef della persona fisica poiché saranno sottoposti ad un prelievo sostitutivo con l'applicazione di una ritenuta a titolo di imposta del 20%. Cosa diversa si

verifica per i dividendi provenienti da partecipazioni qualificate, che per il 49,72% del loro ammontare sono inclusi nella base imponibile Irpef.

Per quanto concerne le società di capitali partecipanti, esse mirano solitamente a compensare gli utili conseguiti dalle proprie attività con le perdite delle società in cui partecipano al fine di ridurre il carico fiscale generale.

Il nostro sistema tributario consente tale compensazione unicamente alle società aventi rapporti di partecipazione diretta o indiretta della controllante in misura superiore al 50% del capitale sociale e dell'utile di bilancio della società controllata. L'istituto di riferimento è il consolidato, sia esso nazionale o mondiale, che consente alle società facenti capo al medesimo gruppo di sommare gli utili e le perdite ottenendo così un'unica base imponibile.<sup>23</sup>

### **2.3.2. Irpef: la tassazione delle imprese individuali e delle società di persone**

Come già anticipato in precedenza, i redditi delle imprese individuali vengono tassati in capo all'imprenditore mentre i redditi delle società di persone sono attribuiti in capo a ciascun socio proporzionalmente alla quota di partecipazione all'utile, pattuita nello Statuto o in proporzione ai conferimenti effettuati nella società<sup>24</sup>.

La società di persone è un soggetto passivo ai fini dell'accertamento ed è trasparente dal punto di vista fiscale.<sup>25</sup>

Per le imprese individuali e le società di persone il riporto delle perdite avviene in maniera differente rispetto a quanto già visto nelle società di capitali. Se nell'esercizio si verificano perdite eccedenti l'ammontare dei redditi positivi, esse possono essere dedotte dal reddito di impresa anche negli

---

<sup>23</sup> Cfr. P. Bosi, M.C. Guerra, *I tributi nell'economia italiana*, 2012, pp. 127-151 .

<sup>24</sup> Art. 5 comma 1, *Testo unico delle imposte sui redditi (T.U.I.R.)*.

<sup>25</sup> Gli articoli 115 e 116 del Testo Unico, prevedono l'istituto della "tassazione per trasparenza", cioè la possibilità opzionale di tassazione del reddito delle società di capitali con diretta imputazione ai soci pro quota così come avviene per le società di persone.

esercizi successivi ma non oltre il quinto e ne è vietato l'utilizzo finalizzato a compensare altre perdite riconducibili al contribuente. Invece le società individuali e le società di persone possono, come le società di capitali, riportare in maniera illimitata le perdite che si realizzano nei primi tre anni di un'impresa di nuova costituzione.

Nel caso in cui le perdite siano conseguite da un'impresa in contabilità semplificata, esse non possono essere riportate nei periodi successivi ma si possono compensare con gli altri redditi del contribuente.

L'imposta che il contribuente dovrà versare è data dai redditi di impresa attribuiti all'imprenditore o al socio sommati ai redditi del contribuente e sottoposti ad Irpef.

In contabilità ordinaria, le imprese individuali e le società di persone possono decidere di adottare una tassazione analoga a quella delle società di capitali. Fin quando il reddito viene mantenuto presso l'impresa, si ha una tassazione separata dal reddito di impresa (definito secondo disciplina Irpef) alla medesima aliquota proporzionale del 27,5% applicata ai soggetti passivi Ires. Se invece tale reddito viene distribuito o prelevato, questo si va a sommare al reddito complessivo assoggettato ad Irpef della persona fisica con una scomputazione dell'imposta che già era stata prelevata con aliquota del 27,5%. Il sistema tributario oltre a questo regime opzionale prevede anche regimi semplificati per quanto riguarda la contabilità, regimi dei contribuenti minimi e regimi agevolati per le nuove iniziative.<sup>26</sup>

#### **2.4. Iva: imposta sul valore aggiunto**

L'Imposta sul valore aggiunto (Iva) è la maggiore imposta indiretta vigente nell'ordinamento tributario italiano, è presente dal 1973 ed essendo di matrice europea e quindi è disciplinata in maniera abbastanza uniforme su tutto il territorio Ue.

---

<sup>26</sup> Cfr. P. Bosi, M.C. Guerra, *I tributi nell'economia italiana*, 2012, pp. 146-147.

L'Iva si applica, unicamente al concorrere di tre presupposti, sulle cessioni di beni e le prestazioni di servizio ( presupposto oggettivo) effettuate nel territorio dello Stato ( presupposto territoriale) nell'esercizio di imprese o di arti e professioni ( presupposto soggettivo) e sulle importazioni.

Tra i soggetti passivi si creano rapporti giuridico – formali: il soggetto passivo che pone in essere operazioni imponibili, ad esempio la vendita, diventa allo stesso tempo titolare di un' Iva a debito rispetto allo Stato e creditore nei confronti del cessionario. Invece colui che acquista beni o servizi soggetti ad imposta è debitore verso il soggetto che cede il bene o presta il servizio e diventa titolare di un'Iva a credito rispetto allo Stato perché acquista il diritto a recuperare l' Iva dovuta su ciò che ha acquistato.

Emerge dunque il meccanismo di detrazione – rivalsa che rappresenta la caratteristica principale dell' Iva e ne sottolinea la natura plurifase che la differenzia dalle altre imposte monofase e la neutralità per i soggetti giuridico – formali, dato che l' Iva finisce per gravare sul consumatore finale per il quale non vale questo meccanismo.

Le operazioni che rientrano in ambito di applicazione Iva si distinguono in tre categorie:

- operazioni imponibili: sono quelle ordinariamente assoggettate a tributo, alle quali viene applicata un'aliquota del 21%<sup>27</sup> e in determinati

---

<sup>27</sup> Il 15 Settembre 2011 il Ministero dell'Economia e delle Finanze rende noto con il Comunicato Stampa n. 138 che il D.L. n. 138/2011 (Manovra bis), con le modifiche apportate dalla legge di conversione n. 148, verrà pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 16 settembre. L'aumento dell'Iva al 21% è perciò scattato a partire da Sabato 17 settembre 2011. Il ritocco ha interessato tutte le fatture per beni e prestazione di servizi. Esclusi dall'aumento i beni alimentari di prima necessità, per i quali resta l'aliquota al 4%. L'aliquota del 21% si applica esclusivamente alle fatture emesse dalla data di pubblicazione della legge di conversione del decreto, come precisato anche nello stesso testo di legge. Fonte: [www.leggioggi.it](http://www.leggioggi.it)

casi 10% o 4%. Sono operazioni imponibili la cessione di beni e prestazioni di servizi all'interno del territorio nazionale, gli acquisti intracomunitari e le importazioni da Paesi extracomunitari;

- operazioni non imponibili: riguardano le cessioni di beni all' estero per le quali vige il “ principio di destinazione ” che prevede la tassazione delle importazioni e la detassazione delle esportazioni che sono perciò non imponibili ed è proprio in quest'ambito internazionale che si sviluppa la cosiddetta “ frode Carosello”, di cui si parlerà nel capitolo successivo.
- Operazioni esenti: sono quelle operazioni non tassate per non gravare sul consumatore finale poiché ritenute meritevoli di tutela sociale e descritte nelle categorie indicate nell'art.10 del D.P.R. 633/1972 in cui rientrano ad esempio le spese sanitarie.

Le operazioni esenti pensate per favorire il consumatore finale, non consentono però a chi pone in essere tali operazioni di detrarre i costi sostenuti negli acquisti ad esse collegati e quindi in molti casi il consumatore si trova a pagare un prezzo comprensivo di questi costi.

Quando si effettua un'operazione in cui viene applicata l'Iva, il documento contabile di riferimento è la fattura che deve indicare i soggetti, i beni e/o servizi coinvolti nell'operazione, eventuali sconti, premi o abbuoni, la base imponibile, l'aliquota e il totale dell' imposta. La fattura è di particolare importanza dato che dal momento in cui viene emessa, l'operazione si considera effettuata facendo così sorgere diritti e doveri tra le parti, indipendentemente dal momento in cui avverrà il pagamento del corrispettivo e dell' imposta.

Ogni soggetto passivo deve avere un registro per le operazioni attive (c.d. registro vendite) nel quale annotare l' Iva a debito e un registro per le operazioni passive (c.d. libro acquisti) indicante l'Iva a credito.

I soggetti passivi effettuano la liquidazione dell'imposta e cioè il calcolo dell' Iva a debito e Iva a credito ogni mese, fatta eccezione per quei soggetti aventi

un determinato volume di affari per i quali la liquidazione è prevista ogni tre mesi.

Tutti coloro che sono assoggettati ad Iva devono inoltre con cadenza annuale presentare una dichiarazione indicante l'ammontare dell'imposta dovuta e delle detrazioni, l'ammontare delle operazioni passive, i versamenti effettuati nel periodo di imposta e l'imposta dovuta a conguaglio o la differenza a credito.<sup>28</sup>

## **2.5. Imposte regionali e locali**

Con la legge costituzionale 18 Ottobre 2001 n.3, si ha una nuova ripartizione delle competenze tra lo Stato e gli enti territoriali vale a dire Regioni, Province, Comuni e città metropolitane, con assegnazione a quest'ultimi di poteri in materia di entrata e di spesa e di varie funzioni normative da esercitarsi secondo quanto stabilito dalla legge. Perciò ad ogni ente, seppur entro certi limiti, viene riconosciuta un'autonomia finanziaria. Questo meccanismo, che viene riassunto con il termine " federalismo fiscale", si esplica secondo quanto stabilito dall' articolo 119 della Costituzione e prevede che gli enti territoriali abbiano la titolarità di tributi ed entrate propri e che compartecipino al gettito dei tributi erariali riferiti ai loro territori.

Al momento le Regioni a statuto ordinario e gli enti locali traggono le loro maggiori entrate tributarie da:

- tributi disciplinati dalla legge statale, il cui gettito è destinato interamente alle Regioni e agli enti locali che hanno anche la possibilità di fissarne l' aliquota, entro limiti prestabiliti. Tra i principali tributi di questo tipo vi sono: l' imposta regionale sulle attività produttive, l'imposta municipale unica (ex Ici), imposta provinciale di trascrizione degli autoveicoli;

---

<sup>28</sup> Cfr. F.M.E. Emmanuele, *Lezioni di scienza delle finanze*, 2006, pp. 147- 156 .

- quote di partecipazione al gettito dei tributi statali quali imposta sul valore aggiunto e imposta di fabbricazione sulle benzine;
- addizionali a tributi statali ossia addizionale regionale e comunale all' Irpef, addizionale comunale e provinciale sul consumo di energia elettrica, addizionale all'imposta di consumo sul gas e addizionale comunale sui diritti di imbarco di passeggeri su aeromobili.

Diverso è invece per le Regioni a statuto speciale, aventi sin dalla loro costituzione maggiori competenze legislative e amministrative e per le quali la maggiore fonte di finanziamento è rappresentata dalle quote di compartecipazione ai tributi erariali che però sono “tributi propri” solo in merito alla destinazione e non anche per quanto concerne la loro disciplina. Nei prossimi paragrafi si proseguirà con un'analisi dell' Irap, dell'Imu e delle addizionali regionali e comunali all' Irpef.<sup>29</sup>

### **2.5.1. Irap: imposta regionale sulle attività produttive**

L'Imposta regionale sulle attività produttive (Irap), presente nel nostro sistema tributario dal 1° gennaio 1998, è un'imposta reale e territoriale. Ai fini dell' applicazione dell' imposta è necessario l'esercizio abituale di un'attività diretta alla produzione o allo scambio di beni o prestazioni di servizi. Sono considerati soggetti passivi ai fini Irap le società, gli imprenditori individuali, gli esercenti arti o professioni, gli enti commerciali o non commerciali, le amministrazioni pubbliche per il valore della produzione realizzata nella Regione del territorio dello Stato e non per quella realizzata all' estero, e gli enti e le società non residenti per il valore aggiunto che hanno prodotto nel territorio nazionale. I lavoratori autonomi e i professionisti sono assoggettati ad Irap solo se soddisfano il

---

<sup>29</sup> Cfr. P. Bosi, *Corso di scienza delle finanze*, 2012, cap.V “Il decentramento fiscale”.

requisito dell'autonoma organizzazione, mentre sono esclusi dall'applicazione dell'imposta le imprese e i lavoratori autonomi ricadenti nel regime dei contribuenti minimi.

Ad eccezione di casi che fanno riferimento alle caratteristiche dell'attività svolta o ad obblighi di tenuta contabile, la base imponibile è generalmente data dal valore aggiunto netto realizzato nel territorio della Regione.

La finanziaria 2008 ha stabilito per le società di capitali e facoltativamente per i soggetti in contabilità ordinaria, il calcolo della base imponibile Irap direttamente partendo dalle poste di bilancio mentre per gli altri soggetti il riferimento rimane l'insieme dei dati fiscali. La base imponibile per un'impresa in contabilità ordinaria risulta molto ampia e si ottiene come la differenza tra il valore della produzione e i costi di suddetta produzione quindi nel calcolo sono compresi gli interessi passivi e i costi di personale netti. La base imponibile colpisce i profitti, gli interessi passivi, i salari e gli stipendi. Tuttavia sono ammesse delle deduzioni a favore delle piccole imprese, delle imprese individuali, degli esercenti arti e professioni, delle società di persone diverse dalle imprese agricole ed altre volte ad agevolare le assunzioni a tempo indeterminato di lavoratori dipendenti.

L'aliquota generalmente applicabile è del 3,9% con la possibilità da parte delle Regioni di variarla in aumento o in diminuzione fino a un limite massimo di 0,92 punti percentuali e differenziarla a seconda delle categorie di attività e soggetti. Casi a parte sono quello delle banche e delle assicurazioni a cui si applica un'aliquota del 4,65% e quello degli enti pubblici, amministrazioni e organi dello Stato cui corrisponde un'aliquota del 8,5%.

Alla nascita dell'Irap si stabilì la sua non deducibilità dell'Irap sia dall'Ires che dall'Irpef per evitare interferenze tra i gettiti di diversi livelli di governo. Tuttavia l'Irap corrisposta sulle spese del personale sia dipendente che assimilato, al netto delle deduzioni spettanti, è deducibile

per intero dalla base imponibile Irpef e Ires, mentre l'Irap riferito agli interessi passivi è deducibile per un' imposta pari al 10% dell' Irap residua. Per quanto riguarda il pagamento, per l'Irap come per le altre imposte dirette, si ha un'autotassazione in rate di acconto ed eventualmente versate a saldo.

La caratteristica di quest' imposta sta nel fatto che essa non tassa i redditi in capo al percettore, ma in capo a coloro che esercitano un'attività di produzione e scambio di beni e servizi e quindi nella fase che precede la loro formazione e non in quella della distribuzione.

Gli obiettivi che con l' Irap si vogliono raggiungere sono molteplici e possono essere sintetizzati nei seguenti tre punti:

1. aumentare il grado di autonomia tributaria delle Regioni;
2. semplificare e razionalizzare il sistema dei tributi. Infatti con l'introduzione dell' Irap è stato ridotto in maniera significativa il numero delle imposte;
3. Abbassare il costo del lavoro e fare in modo che il sistema fiscale sia neutrale rispetto alle scelte di investimento delle imprese.<sup>30</sup>

### **2.5.2. Imu: imposta municipale unica**

L'Imposta municipale unica (Imu)<sup>31</sup>, introdotta nel 2012 come esperimento per un periodo triennale, è un' imposta patrimoniale diretta a favore dei governi locali volta a sostituire l'Ici e anche l'Irpef e le rispettive addizionali riguardanti i redditi fondiari circa gli immobili non locati e i redditi domenicali.

---

<sup>30</sup> Cfr. Ivi, pp.157- 163.

Cfr. La finanza regionale e locale, *I tributi regionali e locali*, in [www.camera.it/cartellecomuni](http://www.camera.it/cartellecomuni)

<sup>31</sup> In base al decreto legge 201/2011, convertito con modificazioni in legge 214/11, l'applicazione dell'Imposta municipale propria (IMU), già disciplinata nel d.lgs. 23/2011, che ne decretava l'introduzione nel 2014, viene anticipata in via sperimentale dal 2012 fino al 2014 e a regime dal 2015. Fonte: [www.federalismospa.it](http://www.federalismospa.it)

Affinché ci sia l'applicazione dell' imposta è necessario il possesso di aree fabbricabili, fabbricati e terreni agricoli destinati a qualunque uso ( quindi anche abitazione principale) e insiti nel territorio del comune. Soggetti passivi ai fini Imu sono i proprietari o coloro che hanno altri diritti reali quali usufrutto, uso e abitazione.

La base imponibile viene calcolata sul valore degli immobili.

Per le aree fabbricabili il valore è quello dettato dal mercato dal 1° Gennaio mentre per i fabbricati il valore è stabilito dal prodotto tra rendite catastali con una valutazione maggiorata del 5% e moltiplicatori appositi che sono diversificati per gruppi catastali. Invece il valore dei terreni agricoli è dato dal prodotto tra il reddito dominicale rivalutato del 25% e un moltiplicatore di 130. Il fatto che l'Imu prenda a riferimento i valori catastali ne costituisce il maggiore limite in quanto le rendite catastali non sono più adatte a rispecchiare l'effettivo valore di mercato dato che si basano ancora su una classificazione degli immobili fondata su categorie e classi, adottata al momento della costruzione. Ciò crea situazioni in cui ad esempio vi sono abitazioni che inizialmente sono state classificate come popolari ma sono ubicate nel centro della città e quindi nel tempo il valore di mercato è sensibilmente cresciuto. Per ovviare a questo tipo di problemi il governo Monti ha annunciato un'imminente revisione del catasto che tenga conto sia della rendita catastale che del valore patrimoniale.

L'aliquota Imu è del 7,6 per mille con possibilità di modifica da parte dei comuni in aumento o in diminuzione di 0,3 punti percentuali. Tale aliquota è ridotta a 0,4 se riferita all'abitazione principale e allo 0,2% per i fabbricati rurali ad uso strumentale.

Il gettito Imu non è del tutto destinato alle casse dei Comuni ma la quota dell'imposta corrispondente alla metà dell'ammontare calcolato applicando alla base imponibile l'aliquota normale spetta allo Stato.

L'Imu è indeducibile sia dall' Ires che dall'Irpef.

Restano valide anche per l'Imu le esenzioni previste dall'Ici in riferimento ad esempio a immobili di proprietà dello Stato o degli enti statali, gli immobili adibiti ad attività assistenziali, sanitarie, didattiche che non hanno natura commerciale e gli immobili di proprietà della Santa sede e destinati al culto.<sup>32</sup>

### **2.5.3. Le addizionali regionali e comunali all'Irpef**

Le addizionali regionali e comunali all' Irpef assumono un ruolo rilevante per il finanziamento dei governi decentrati.

L'addizionale regionale nel 2012 presenta un'aliquota base pari a 1,23%. Le Regioni possono variare tale aliquota dello 0,5% ed è previsto un graduale allargamento dei margini di aumento dell'aliquota fino al 2,1% a partire dal 2012, il quale non dovrà interessare la parte di reddito che ricade nel primo scaglione irpef di importo pari a 15.000 euro. Le Regioni possono stabilire forme specifiche di progressività, adottando una differenziazione per scaglioni delle aliquote dell'addizionale basata sugli scaglioni previsti dall' Irpef erariale. Inoltre le Regioni possono prevedere detrazioni per con finalità sociali e per carichi familiari. Il gettito di un'addizionale all'Irpef spetta ai comuni entro l'intervallo 0- 0,8%. Come per le Regioni anche per l'Irpef comunale vi è la possibilità di stabilire forme speciali di aliquote per soglie di reddito e di stabilire eventuali esenzioni. Tutte le attività riguardati l'amministrazione dell'addizionale dalla dichiarazione alla riscossione restano di responsabilità statale in quanto disciplinate dalle norme che regolano l' Irpef, tuttavia è concesso alle Regioni di partecipare alle attività di liquidazione e accertamento.

Per quanto concerne l'autonomia dei Comuni essi hanno la facoltà di introdurre tre imposte:

---

<sup>32</sup> Cfr. P. Bosi, M.C. Guerra, *I tributi nell'economia italiana*, 2012, pp.239-241 .  
Cfr. *CIRCOLARE N.3* del Ministero dell'Economia e delle Finanze, Roma 18 Maggio 2012.

1. *L'imposta di scopo* per la realizzazione di opere pubbliche, volta al finanziamento, seppur parziale di un massimo del 30%, di varie opere pubbliche quali biblioteche, parcheggi pubblici, scuole etc... Attualmente l'imposta può essere riferita alla medesima opera pubblica per un periodo non superiore ai cinque anni ( in futuro il periodo di tempo potrebbe allargarsi a 10 anni) e nel caso in cui entro due anni dalla deliberazioni i lavori non abbiano avuto inizio, essa deve essere rimborsata;
2. *L'imposta di soggiorno* a carico dei soggetti che alloggiano in strutture ubicate in località turistiche o città d'arte. L'imposta può raggiungere un massimo di 5 euro per notte di soggiorno. Tuttavia anche in questo caso possono essere previste esenzioni e agevolazioni riguardanti la consistenza del nucleo familiare che soggiorna oppure l'età del soggetto passivo.  
L'imposta di soggiorno è un'imposta di scopo, mirata a finanziare tutti quegli interventi in materia di turismo, fruizione dei servizi pubblici locali recupero e valorizzazione dei beni culturali, paesaggistici ed ambientali.
3. *Il tributo comunale sui rifiuti e sui servizi*, denominato Tares sarà istituito dal 2013 allo scopo di coprire in modo esaustivo tutti i costi di investimento e della gestione dei rifiuti e i costi dei servizi indivisibili dei Comuni. Soggetto passivo è colui che, a qualunque titolo, possiede, occupa o detiene locali o aree scoperte in grado di produrre rifiuti urbani. L' 80% della superficie catastale dell' immobile è considerata base imponibile del tributo e il prelievo viene valutato sulla base delle quantità e qualità medie ordinarie dei rifiuti prodotti per unità di superficie concernenti gli usi e la tipologia delle attività svolte. Si applica al prelievo dei rifiuti una maggiorazione di 0,30 euro per metro quadrato finalizzata a coprire i costi relativi ai servizi indivisibili

dei Comuni. Proprio quest'ultimi possono aumentare la maggiorazione fino ad un massimo di 0,40 euro e possono variarla a seconda della zona o della tipologia in cui l'immobile è ubicato.<sup>33</sup>

## **2.6. L'evasione fiscale: fattori determinanti**

L' economista da sempre cerca di spiegare e prevedere il comportamento umano nei più disparati ambiti sociali, avvalendosi di modelli matematici di comportamento.

Tra la fine degli anni Sessanta e l' inizio degli anni Settanta Gary Becker (futuro premio Nobel), Michael Allingham e Agnar Sandmo<sup>34</sup>, due economisti, svilupparono il modello tradizionale di rappresentazione dell' evasione. La decisione di evadere le imposte è vista come una scelta “di portafoglio”, cioè di allocazione di fonti tra attività rischiose, effettuata in condizioni di incertezza circa il fatto che si possa essere scoperti e puniti.

Il modello costituisce un' intersezione tra la teoria economica del crimine di Becker (1968) e quella delle scelte assicurative a fronte del rischio, in una situazione di incertezza ( Arrow 1970).

Il modello A/S considera ipotesi che spesso appaiono semplificate e irrealistiche. Tiene conto solo dell'atteggiamento del contribuente, trascurando possibili azioni strategiche dell'Amministrazione finanziaria.

Nonostante questi limiti, il modello A/S è da tutti ritenuto il punto di partenza per effettuare un'analisi economica dell'evasione, poiché quantifica un numero elevato di parametri e crea una varietà di risultati.

Il modello A/S si fonda essenzialmente su cinque ipotesi:

---

<sup>33</sup> Cfr. Ivi, pp.241-244 .

<sup>34</sup> Il modello Allingham e Sandmo ,1972, ( da adesso indicato come A/S), è stato successivamente integrato da Yitzhaki, 1974, e ad esso ha seguito una copiosa letteratura, sia teorica che empirica.

1. ogni contribuente è razionale ed egoista e ogni sua azione è finalizzata a massimizzare, in situazioni di incertezza, la propria utilità attesa dato che le altre motivazioni di carattere etico e sociali non gli interessano;
2. vi è una certa probabilità  $p$  ( $0 < p < 1$ ) ben nota al contribuente, che la dichiarazione sia sottoposta ad attività di accertamento. Ovviamente si ritiene che l'Amministrazione possa stabilire con precisione il reddito effettivo  $y$  e sia in grado di imporre il pagamento dell'imposta evasa sul reddito non dichiarato,  $t(y-e)$ , una sanzione amministrativa proporzionale, secondo il fattore  $f$ , all'imposta evasa, si ha dunque una sanzione pari a  $f t(y-e)$ .<sup>35</sup>

Fin da subito l'attenzione cade sulle capacità che sono attribuite al sistema amministrativo-giudiziario e si nota come esse costituiscano alcune delle ipotesi fondanti del modello, perlomeno in ambito italiano, dove la capacità di minaccia del sistema repressivo tributario appare molto modesta;

3. il contribuente ha sicuramente un certo grado di avversione al rischio di essere scoperto e punito;
4. il contribuente sa bene quale sia il suo reddito effettivo  $y$ , non conosciuto invece dall'Amministrazione finanziaria, a cui dichiara solo una parte  $y-e$ ;
5. vi è una semplice imposta proporzionale sul reddito, determinata da un'aliquota costante  $t$  che viene applicata al reddito dichiarato  $y-e$ .<sup>36</sup>

Da quanto detto emerge che alla base della loro teoria vi è l'idea che ogni contribuente cerchi di massimizzare la propria utilità attesa, considerata la condizione di incertezza in cui si trova. Per questo motivo l'individuo decide se e quanto evadere in base alla probabilità di subire un controllo fiscale e di

---

<sup>35</sup> Tale formulazione dell'entità della sanzione non è necessaria al fine del funzionamento del modello, è sufficiente che il livello di sanzione sia crescente con il reddito evaso. Con la struttura utilizzata si vuole emulare la realtà istituzionale presente in Italia (pene accessorie a parte).

<sup>36</sup> La struttura dell'imposta può essere rappresentata in maniera più realistica e complessa (ad esempio progressiva), senza che il modello sia sostanzialmente modificato.

dover pagare una sanzione o, nei casi più gravi, finire in galera. Se la probabilità di essere sottoposti a controllo o l'entità della sanzione aumentasse, il guadagno dell'individuo derivante dall'evasione diminuirebbe, di conseguenza anche l'evasione dovrebbe diminuire.

Ciò detto dipende anche molto dal modo di affrontare il rischio del soggetto in questione, poiché ogni individuo si comporta in maniera diversa al verificarsi di eventi incerti. Infatti vi sono individui "avversi al rischio" e individui che amano scommettere. Tuttavia da esperimenti effettuati da vari economisti negli ultimi dieci anni, ponendo domande a gruppi di contribuenti, sembra chiaro che l'individuo evade meno nel momento in cui le probabilità dei controlli o i livelli delle sanzioni aumentano.

In Italia il problema principale non è riconducibile ad una mancanza delle sanzioni ma una scarsità di frequenza e di qualità dei controlli che implica che un numero limitato di contribuenti le subiscano e che siano facilmente attaccabili in sede giudiziaria. Inoltre, come testimoniato da dati dell'Agenzia dell'Entrata, tali controlli non si distribuiscono in maniera omogenea nel territorio nazionale. La Campania, la Puglia, la Sicilia e la Calabria risultano agli ultimi posti, seppur in tali Regioni la probabilità di essere accertati è di molto superiore a quella nazionale.

Un ulteriore fattore incentivante l'evasione è considerato il livello molto elevato delle aliquote, dunque della pressione fiscale. Molti hanno sostenuto e sostengono tuttora che riducendo le imposte, si riduca anche l'evasione e ci siano benefici per il bilancio pubblico. Ronald Regan, conservatore americano, riteneva che una diminuzione delle imposte avrebbe comportato un aumento del gettito fiscale in quanto i più ricchi sarebbero stati più motivati a produrre di più. Quanto da Regan previsto, nei suoi anni, si realizzò effettivamente anche se la validità rimane ancora oggi dubbia. Non si può stabilire con certezza l'effetto prodotto da una diminuzione del livello delle aliquote, infatti riducendo le imposte potrebbe anche verificarsi un aumento dell'evasione. Senz'altro è vero che un aumento delle imposte a parità di reddito dichiarato

diminuisce il reddito netto dell'individuo spingendolo ad evadere, ma è altrettanto vero che i soggetti più poveri presentano una maggiore avversione al rischio quindi un aumento delle imposte genera un impoverimento dell'individuo, aumenta la sua avversione al rischio e si è meno incentivati ad evadere. La politica di riduzione delle imposte finalizzata a ridurre l'evasione risulta molto dubbia anche sulla base dei dati emersi in ambito europeo. Infatti dal confronto internazionale emerge che nei Paesi aventi un livello di aliquote di gran lunga superiore al nostro, l'evasione fiscale è di molto inferiore. Inoltre sempre dai dati emerge che gli italiani erano grandi evasori pur quando la pressione tributaria complessiva era inferiore alla media europea.<sup>37</sup> Nel voler cercare la soluzione all'evasione sempre all'interno del sistema tributario, altri ritengono che un aumento delle detrazioni connesse all'acquisto di un bene o servizio incentivi l'emissione di ricevuta e fattura fiscale riducendo l'evasione che si può verificare da parte del fornitore.

L'ultimo fattore da cui dipende l'evasione è riferito alla complessità del sistema tributario italiano, il quale risulta formato da un elevatissimo numero di imposte che, oltre a rendere le attività di controllo difficili, di certo non facilita la conoscenza, la corretta informazione pubblica e l'adempimento al pagamento delle imposte dell'individuo contribuente onesto.

A quanto fin ora detto bisogna aggiungere che l'Italia manca di un senso civico consolidato per quanto concerne il tema dell'evasione fiscale. La tassazione viene spesso percepita come una riduzione della libertà individuale poiché non corrispondono ritorni adeguati in termini di beni e servizi pubblici agli adempimenti. Proprio per questo sempre più con maggiore frequenza si diffonde l'idea, alquanto errata, che “ l'occasione fa l'evasione”<sup>38</sup> e che evadere sia da considerarsi frutto di intelligenza e di astuzia.<sup>39</sup>

---

<sup>37</sup> A. Alesina e M. Marè in, *L'evasione fiscale. Quanto, come e perché*, a cura di A. Santoro, 2010, p.74 .

<sup>38</sup> R. Lupi, *Evasione fiscale. Paradiso e Inferno*, 2008, p.217 .

<sup>39</sup> Cfr. L. Bernardi, L.A. Franzoni, *Evasione fiscale e nuove tipologie di accertamento: un'introduzione all'analisi economica*, 2003, pp. 17-28 ;

## 2.7. Evasioni celebri: la legge sulle “manette agli evasori”

A partire dagli anni Ottanta il governo decise di rendere noti i nomi degli evasori, anche dei cosiddetti evasori “celebri”, al fine di applicare loro una sanzione esemplare. Il Ministro delle finanze Reviglio pubblicò il “libro rosso” contenente i nomi di 200.000 contribuenti, che attraverso l’accertamento risultavano in possesso di un reddito superiore rispetto a quello da loro dichiarato. I nomi finirono subito sui giornali che divisero gli evasori sotto le categorie: sportivi, finanziari ed industriali, artisti e coinvolti in scandali.

Tra i più noti vi erano Silvio Berlusconi, Adriano Celentano, Claudio Baglioni, Mike Bongiorno, Sophia Loren, Andrea Rizzoli e Leopoldo Pirelli, ma anche alcuni protagonisti degli scandali degli anni Sessanta e Settanta quali Camillo Crociani, Francesco Caltagirone e Sereno Freato. La resa nota di questi personaggi provocò stupore e discussioni e portò all’introduzione di una norma chiamata “pregiudiziale tributaria” che stabiliva l’impossibilità per il giudice penale di esprimersi sul fatto oggetto di controversia prima che fosse avvenuto l’accertamento e fosse data per certa l’evasione. Con l’introduzione della legge sulle “manette agli evasori” vale a dire la legge 516/1982, la pregiudiziale tributaria che appariva come un escamotage per gli evasori venne eliminata e si introdusse la logica secondo la quale tutto ciò che poteva apparire come un’ovvia premessa di reato, era da considerarsi reato anche nel caso in cui l’evasione fosse ancora in corso di accertamento ( questi comportamenti in gergo tecnico sono definiti “prodromici” in relazione all’evasione). Tale legge indicava in maniera minuziosa e dettagliata 18 casi incriminatori, cui corrispondevano previsioni di pene molto severe. Il pugno duro mostrato dal governo alla lotta all’evasione apparve evidente anche con

---

Cfr. A.Santoro, *L’evasione fiscale. Quanto, come e perché*, 2010, pp. 59-82 .

l'immagine di Sophia Loren che entra piangendo nel carcere di Caserta per scontare la sua pena.

Tuttavia la legge 516/1982 non portò gli effetti sperati, successivamente venne dichiarata inservibile e per alcuni lati incostituzionale poiché considerata riferibile a comportamenti di scarso allarme sociale.<sup>40</sup>

---

<sup>40</sup> Cfr. A.Santoro, *L'evasione fiscale. Quanto, come e perché*, 2010, pp. 61-63 .



---

**CAPITOLO TERZO**

**“ MISURE DI CONTRASTO AI FENOMENI DI EVASIONE  
ED ELUSIONE FISCALE ”**

---

**3.1. Differenza tra evasione ed elusione**

Solitamente con il termine “evasione fiscale” si fa riferimento ad una mancata dichiarazione al Fisco della ricchezza effettivamente percepita o maturata sotto forma di reddito, di acquisizione di un bene o servizio o di un incremento patrimoniale.

Si indica quindi un comportamento illecito mirato a violare le norme tributarie, riducendo o addirittura eliminando il prelievo fiscale.

L’evasione, tuttavia, si può attuare anche senza un’ effettivo occultamento di ricchezza. Bisogna considerare che l’incremento patrimoniale, il reddito e il valore del bene o servizio acquistato sono solo una parte per la base di calcolo delle relative imposte.

Infatti il Fisco definisce la base imponibile seguendo regole specifiche la cui violazione crea ulteriori ipotesi e modalità di evasione.

Si consideri ad esempio l’evasione fiscale messa in atto dichiarando costi che seppur siano stati effettivamente sostenuti, in realtà non si riferiscono all’attività economica dichiarata da cui i ricavi vengono invece dedotti. Questo è il classico caso dei costi sostenuti per mantenere un immobile usato ad esempio come abitazione personale ma di cui ne viene dichiarato l’utilizzo come ufficio per esercitare un’attività economica. Ciò mostra una chiara

violazione delle norme relative la deducibilità dei costi delle attività economiche, ma non vi è alcun occultamento di ricchezza dato che il soggetto effettivamente sostiene la spesa.

Citando un altro caso, esiste la possibilità di dedurre determinate spese come quelle assicurative o sanitarie, poiché il Fisco non considera come base imponibile il semplice reddito conseguito ma il reddito al netto di tali spese, nel momento in cui sono presenti determinate condizioni ( es. le spese sono documentate attraverso gli scontrini della farmacia). Da ciò si evince come sia facile evadere il Fisco dichiarando di aver sostenuto le spese sopra indicate in ammontare superiore rispetto a quello realmente conseguito e in tal caso si verifica un parziale occultamento di ricchezza. Oppure si dichiara di avere sostenuto le spese ma di aver perso la documentazione che le attesta e in questo caso l'occultamento di ricchezza non ci sarebbe, supponendo che il soggetto si sia realmente fatto carico dei costi.

Esistono moltissimi altri casi in cui la violazione di regole fiscali può essere considerata evasione seppur non si verificano occultamenti di redditi, di incrementi patrimoniali oppure del valore di beni o servizi acquistati. Ciò perché reddito, patrimonio e acquisto rappresentano il presupposto economico delle imposte, ma le stesse imposte si determinano applicando regole che creano una divergenza tra la base imponibile e tali fonti di ricchezza.

La specificità delle norme fiscali implica poi che risulti sempre più difficile identificare il confine tra evasione fiscale e lecito risparmio fiscale.

Appare evidente come in tutti i Paesi, Italia inclusa, sia sempre più diffuso il fenomeno di “tax planning”, agevolato dal proliferare di consulenti fiscali che offrono al contribuente ( persona fisica o giuridica) le loro competenze al fine di interpretare e utilizzare le norme fiscali per ridurre il più possibile il carico fiscale a cui il cliente è sottoposto. Volendo tralasciare le considerazioni di natura etica e morale è doveroso sottolineare che non vi è nulla di illecito in tali comportamenti e proprio ad essi si deve la nascita della categoria giuridica dell' “ elusione fiscale”. Questo termine indica dei comportamenti di per sé

leciti ma volti ad ottenere un risparmio fiscale. Si ha dunque un rispetto puramente ed esclusivamente formale delle norme ma molto lontano dalla loro effettiva sostanza. L' esempio classico è quello di istituti giuridici che vengono inseriti nell'ordinamento con un certo fine economico per ottenere un trattamento fiscale favorevole, ma che in realtà sono solo uno strumento utilizzato dai contribuenti per risparmiare sulle imposte, senza alcun interesse per i fini indicati.

Ad oggi, nonostante l'esistenza di norme antielusive per fronteggiare il fenomeno, risulta molto difficile stabilire quando un determinato comportamento può ritenersi oggettivamente elusivo, tant'è che solitamente ne nascono complesse e dispendiose controversie che determinano la fortuna - ulteriore- di consulenti e avvocati e che non contribuiscono di certo ad aumentare la ricchezza statale.

Sembra ormai chiaro come il confine tra evasione fiscale, elusione fiscale e lecito risparmio stia diventando sempre più mutevole e vago.<sup>41</sup>

### **3.2. Un'analisi economica delle più diffuse pratiche di evasione ed elusione fiscale**

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

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

---

<sup>41</sup> Cfr. A. Santoro, *L'evasione fiscale. Quanto, come e perché*, 2010, pp. 12-18.

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

In ambito di elusione fiscale, una delle operazioni più comuni è sicuramente quella del transfer pricing che consiste nel fissare i prezzi al fine di ridurre il carico fiscale del gruppo multinazionale nelle transazioni tra società riferibili allo stesso gruppo.

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

Il fenomeno del transfer pricing appare dalle stime in crescita, dato che circa il 60-70% delle vendite nei Paesi sviluppati avviene tra società facenti capo agli stessi gruppi multinazionali. Proprio per questo motivo l'Ocse si è attivata per l'introduzione del cosiddetto "principio della lunghezza del braccio" (arm's length principle), secondo il quale il prezzo nelle transazioni che si verificano all'interno dei gruppi multinazionali dovrebbe essere quello che normalmente viene praticato quando il bene o servizio viene venduto, e l'ambito territoriale

che deve essere considerato è appunto quello della “lunghezza del braccio” operativo della società trattata.

Tale principio risulta tuttavia di difficile applicazione dato che molte transazioni hanno ad oggetto la “proprietà intellettuale” quindi brevetti e diritti d’autore per i quali è complicato definire un prezzo oggettivo e di mercato.

Consideriamo ad esempio un’impresa che si occupa di ricerca e sviluppo e immaginiamo che realizzi un nuovo brevetto industriale. Se quest’ultimo viene venduto per l’utilizzo ad un’altra impresa è possibile trovare un prezzo adeguato poiché deve riflettere da un verso i benefici che l’impresa acquirente può ottenere utilizzando il brevetto per produrre beni e servizi sul mercato e dall’altro i costi sostenuti dall’impresa che lo ha progettato e sviluppato. Il prezzo deriva dunque da una situazione di conflitto di interessi tra acquirente e venditore. Se invece le due società appartengono alla medesima multinazionale generalmente non c’è nessun conflitto di interessi.

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

Come detto in precedenza in valore attribuibile a un brevetto non è assolutamente oggettivo in quanto dipende dalla struttura organizzativa, dalla posizione di mercato e dalla specializzazione produttiva. Ciò spiega perché le amministrazioni dei diversi Stati devono affrontare lunghe e dispendiose battaglie per dimostrare che le multinazionali praticano prezzi che costituiscono esempi di elusione.<sup>42</sup>

### **3.2.2. La disciplina del Trust : il caso del trust svizzero**

Il trust è un istituto di common law definibile come un rapporto giuridico fondato su una relazione fiduciaria tra due soggetti: un disponente chiamato “settlor” e un altro soggetto che prende il nome di “trustee”.

Il disponente destina, mediante un atto inter vivos o mortis causa, beni o diritti al trustee che acquista il titolo di amministratore con pieni diritti e poteri, per uno scopo prestabilito o nell’interesse del beneficiario.

La conseguenza più rilevante del trust è la segregazione patrimoniale, infatti tutto il patrimonio conferito al trustee rappresenta un patrimonio a sé stante, del tutto separato da quello del trustee e per questo non escutibile dai creditori del disponente, del trustee oppure del beneficiario.

Il Paese che ha maggiormente fatto ricorso al trust è la Svizzera, in cui assumeva un ruolo rilevante ancor prima della ratifica della “ Convenzione dell’ Aja” in riguardo alla legge applicabile al trust che è successivamente entrata in vigore nel territorio elvetico nel luglio 2007.

In Svizzera il trust viene concepito con un’accezione molto differente rispetto alla nostra. Infatti il diritto svizzero non identifica il trust come una personalità giuridica né lo considera fondato su una relazione fiduciaria ma lo ritiene un’entità trasparente. Secondo il trattamento fiscale svizzero se il disponente o i beneficiari non sono residenti fiscalmente nel territorio svizzero e se i beni

---

<sup>42</sup> Cfr. *Come funziona il Transfer pricing?*, in [www.societàoff-shore.org](http://www.societàoff-shore.org).

indicati nel trust non sono in esso situati, ciò comporta che i redditi a cui si fa riferimento nel trust non possono essere soggetti all' imposizione fiscale svizzera.

Questo accade perché come specificato in precedenza la legge elvetica non considera il trust come avente personalità giuridica così come non lo considera tale il diritto internazionale Tributario e Privato. Invece per quanto riguarda le successioni e le donazioni ci sono venticinque diverse imposizioni fiscali applicabili che variano a seconda del cantone di riferimento. Così come si verifica nel trust, affinché successione e donazioni siano sottoposte a imposizione svizzera occorre che il defunto o il donante siano fiscalmente residenti in territorio svizzero o che i beni indicati siano in esso situati e trasferito mediante successione o donazione

In riferimento alla circolare tutti i tipi di trust possono avere il possesso legale ma non possono disporre economicamente dei beni in oggetto.

Il trust viene applicato unicamente sui suoi compensi, mantenuta sempre ferma la condizione di residenza fiscale in Svizzera.<sup>43</sup>

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

Sempre più spesso si sente parlare della cosiddetta “frode carosello” in riferimento all'evasione dell' Imposta sul valore aggiunto.

Come già ricordato nel precedente capitolo, tutti gli operatori economici appartenenti ai Paesi dell'Unione Europea nel momento in cui producono o vendono un bene o un servizio hanno un dovere ed un diritto. Da un lato devono applicare l'Iva sull'importo a loro pagato dai clienti e poi versarla allo Stato ( Iva a debito), dall' altro hanno il diritto al rimborso da parte dello Stato per l'Iva che pagano ai fornitori ( Iva a credito). Tuttavia questo è un principio valido solamente all' interno e tra i membri dell' Unione Europea.

---

<sup>43</sup> Cfr. M. De Filippis, L. Rota, *I paradisi fiscali*, 2010, pp. 14-18

Nonostante siano trascorsi più di trent'anni dall' introduzione dell'Iva, tra i diversi Paesi si applica il "regime transitorio" basato sul cosiddetto "principio di destinazione" che prevede che le merci esportate da un Paese all'altro siano esenti da imposte. L'importatore dovrebbe pagare l'Iva ma non lo fa al momento dell' importazione alla frontiera, se ne occupa successivamente seguendo le regole dettate dal suo Paese di residenza. Ed è proprio mediante il principio di destinazione che si crea la frode carosello nel lasso di tempo che intercorre tra l'importazione e il pagamento dell' Iva.

Si pensi ad una società A (c.d. società intermedia) che fornisce merci ad una società B residente in un altro membro ( si scoprirà poi essere una società fittizia). L'acquisto effettuato dalla società B è avvenuto senza pagamento dell' Iva ma questa società ha poi effettuato una fornitura sul territorio nazionale alla società C (chiamata broker), con conseguente pagamento di Iva. Emerge perciò che la società B scompare pur avendo incassato l' Iva ma non ha versato nulla allo Stato e dato che in precedenza non ha pagato l'Iva sugli acquisti non ha neanche nulla da chiedere a rimborso. Invece la società C chiede il rimborso per l'Iva pagata alla società B. Naturalmente nel passaggio tra le società B e C possono essere utilizzate numerose altre società che fanno da filtro (c.d. buffer) e che in alcuni casi potrebbero non essere a conoscenza della frode in atto. In conclusione l'erario dello Stato importatore perde l' Iva che viene corrisposta a rimborso a C ma che non è mai stata pagata dalla società B. La frode viene propriamente definita "carosello" nel momento in cui C rivende la merce protagonista del meccanismo alla società A mantenendo un regime di esenzione di imposta<sup>44</sup>.

I dati che emergono da statistiche nazionali sull' evasione dell'Iva non sono in grado di distinguere l' evasione tradizionale dell'Iva ( per mancata fatturazione) dall' evasione dell'Iva causata invece da frodi internazionali, per

---

<sup>44</sup> Questa spiegazione semplificata del meccanismo della frode carosello viene fornita in maniera esaustiva da Luigi Mazzillo, membro della Corte dei Conti ed esperto in materia.

questo le statistiche sono di scarso aiuto alle politiche fiscali volte a contrastare questo tipo di evasione.

Ciò che invece appare chiaramente è che la frode carosello è un fenomeno di natura comunitaria a cui si può cercare di porre rimedio solamente attraverso strumenti legislativi e amministrativi di calibro europeo.

### **3.3. Contrastare la fuoriuscita di capitali in Italia: gli istituti transattivi**

Secondo il modello di Allingham e Sandmo gli accertamenti e la sanzione sono gli strumenti da utilizzare per contrastare l'evasione.

Gli accertamenti vengono svolti dall'amministrazione finanziaria e consistono in un'attività di verifica delle dichiarazioni fornite dal contribuente. Si ricorre all'accertamento in quanto gli individui sono razionali e quindi se non ci fosse alcun tipo di controllo molto probabilmente dichiarerebbero un'imponibile di gran lunga inferiore all'imponibile effettivo. L'accertamento è un metodo che, oltre ad essere molto dispendioso per lo Stato, da solo non è in grado di contrastare in maniera efficace l'evasione per questo viene affiancato dal un sistema di sanzioni che varia a seconda del reato. Tuttavia il contribuente è tutelato di fronte alla possibilità che l'amministrazione finanziaria abbia commesso errori nella fase di accertamento del reato e può, con il confronto giudiziale, fare ricorso impugnando l'atto di accertamento. In tal caso la situazione oltre a prolungarsi nel tempo, risulterebbe onerosa sia per il contribuente che per lo Stato.

Proprio per ovviare a tali problemi di natura pratica e burocratica, negli ultimi dieci anni si è cercato di contrastare il fenomeno dell'evasione puntando non più sui tradizionali controlli e sanzioni, bensì sulla "tax compliance" in riferimento agli istituti transattivi.

Quest'ultimi rappresentano strumenti attraverso i quali lo Stato anticipa le riscossioni e possono essere distinti in straordinari ed ordinari. I primi si

riferiscono ai condoni mentre gli ordinari si riferiscono al concordato fiscale preventivo, all'accertamento con adesione e alla conciliazione giudiziale.

### **3.3.1. Il Condono**

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

I contribuenti che vi aderiscono possono ottenere l'annullamento parziale e spesso totale di sanzioni e pene, pagando una somma di denaro la cui entità varia a seconda di ciò che si vuole condonare.

Esistono vari tipi di condoni, i più noti sono quello fiscale ed edilizio.

Il condono fiscale definito anche “condono tributario” ha come materia di oggetto le tasse ed è volto a sanare atti irregolari e illeciti compiuti dal contribuente e che si riferiscono generalmente ad un'errata o assente dichiarazione dei redditi. Nel caso in cui attraverso il condono fiscale il contribuente risolva per intero la controversia con il Fisco, questo prende l'appellativo di “condono tombale”.

Si ricorre invece al condono edilizio, previa autodenuncia, per sanare casi di abusivismo in riferimento alle regole di costruzione, di modifica o di ampliamento edile.

In seguito si procederà con l'analisi del condono fiscale.

Il primo condono emanato in Italia risale al 1973 per poi arrivare a quelli del 1991,1995, 2003 fino al più recente che è quello emanato dal Governo Berlusconi nel 2009 ( c.d. scudo fiscale).<sup>45</sup>

---

<sup>45</sup> Il Governo Berlusconi IV con la pubblicazione nella Gazzetta ufficiale italiana del D.L. 194/2009, cosiddetto “Mille proroghe”, aveva riaperto i termini per poter usufruire dello

Dai dati riportati da Fiscooggi.it , la rivista on line dell' Agenzia delle Entrate, emerge che l'incasso proveniente dai condoni dal 1973 al 2005 sarebbe di circa 26 miliardi di euro di cui solamente quelli riferiti agli anni '90 avrebbero superato le attese di gettito.

In casi estremamente rari i condoni possono essere emanati in conformità ad una riforma tributaria oppure ad un inasprimento delle misure per reprimere l'evasione, ma solitamente i condoni vengono emanati per fare in modo che il Fisco possa riuscire ad incassare almeno una parte del gettito evaso dal contribuente.

Il condono, indubbiamente, ha numerosi effetti positivi: in primis permette di ridurre il contenzioso presente presso le commissioni tributarie e poi consente la riduzione dell'ammontare del carico di lavoro dell'amministrazione fiscale che può così concentrare la sua attività di accertamento unicamente sui periodi di imposta successivi al condono poiché per i periodi d'imposta oggetto di condono senza accertamento notificato non sono ammesse le attività di accertamento futuro e le sanzioni, mentre per i periodi di imposta con accertamento la controversia giunge a estinzione. Inoltre chi ricorre al condono viene iscritto in appositi registri, cosicché l'erario possa reperire informazioni su di loro da usare per futuri accertamenti.

Nonostante gli effetti positivi siano di rilevanti, occorre precisare che i condoni comportano anche effetti negativi di eguale importanza.

Essi dovrebbero non dovrebbero essere frequenti perché in questo caso si tenderebbe ad incoraggiare l'evasione e i controlli non apparirebbero più credibili. Infatti quando i condoni si manifestano con un certa frequenza, nei periodi ad essi successivi e nei periodi stessi i tassi di adempimento sono soliti

---

scudo fiscale (cd. scudo fiscale Ter), per favorire il rimpatrio o la regolarizzazione delle attività finanziarie e patrimoniali illecitamente depositate all'estero fino al 31 dicembre 2008. Ciò a fronte del pagamento di una somma del 5%, a titolo di imposte, interessi e sanzioni. Inoltre ha previsto il pagamento delle imposte sui redditi relativi alle attività scudate prodotti nel periodo dal 1° gennaio 2009 alla presentazione della dichiarazione riservata, da compiersi entro il 15 dicembre 2009. Il rimpatrio è obbligatorio per tutti i paesi del mondo esclusi quelli della Comunità Europea e la Norvegia.

ridursi.<sup>46</sup> Il condono appare poi come un premio all'evasore che finisce per pagare un gettito inferiore rispetto a quello pagato dal contribuente onesto. Proprio in virtù di tale vantaggio potrebbero aumentare il numero di soggetti che evadono il Fisco.

Bisogna anche ammettere che al condono partecipano probabilmente solo gli evasori con più capitale perché gli altri non ne trarrebbero sufficiente vantaggio, ma la partecipazione dei primi non si può assolutamente dare per scontata dato che in questo modo si farebbero notare e sicuramente sarebbero soggetti a futuri accertamenti.

Dall'analisi fin qui effettuata appare evidente che un condono per essere efficace debba essere totalmente inatteso perché se il contribuente fosse a conoscenza di una certa frequenza dei condoni sarebbe incentivato a non adempiere ai suoi obblighi fiscali per poi sanare la sua posizione al verificarsi del condono successivo.

### **3.3.2. Il Concordato preventivo**

Il concordato preventivo viene introdotto dall'art.3 della Legge Finanziaria del 2003 ed offre la possibilità al contribuente di scegliere tra pagare al Fisco un determinato ammontare di imposta che proprio esso ha stabilito ed evitare in questo modo accertamenti per tre anni ed al verificarsi di altri maggiori imponibili rispetto a quelli già oggetto del concordato, essi non saranno soggetti ad imposta e quest'ultima non è ridotta per gli eventuali imponibili minori oppure il contribuente può decidere di versare l'ammontare prescelto sapendo di essere soggetti a possibili accertamenti.

Sono idonei a partecipare al concordato tutti i contribuenti aventi reddito di impresa e di lavoro autonomo soggetto ad Irpef e all' Irap che , nel periodo di

---

<sup>46</sup> L. Bernardi, L.A. Franzoni, *Evasione fiscale e nuove tipologie di accertamento: un'introduzione all'analisi economica*, 2003, p. 4.

imposta che precede quello in corso alla data di definizione del concordato, hanno realizzato ricavi o compensi inferiori a euro 5 milioni.

Nonostante attraverso il concordato preventivo si riducano i costi degli accertamenti, il principale scopo rimane sempre quello di contrastare l'evasione fiscale. Perciò questo strumento è adatto soprattutto ai gruppi di imprese e lavoratori autonomi con costi molto elevati di verifica fiscale ed alta evasione fiscale.

Il concordato preventivo rappresenta un esempio di ottimo pareto perché aumenta il gettito di imposta ma ciò non avviene a scapito di altri contribuenti dato che chi vi partecipa sa di migliorare la propria posizione evitando gli accertamenti mentre chi non vi partecipa non peggiora la propria situazione in quanto essa rimane invariata.

Il Fisco logicamente trae maggior gettito dai soggetti che aderiscono al concordato preventivo perché essi pagheranno un premio, quindi un extra rispetto a chi non vi aderisce, per sottrarsi agli accertamenti fiscali. Infatti l'ammontare che il contribuente che vuole evitare gli accertamenti dovrà versare, sarà pari alle imposte versate nella situazione standard ( tY) sommato il vantaggio derivante dalla sua assicurazione contro il rischio che viene calcolato stimando l'esborso per il possibile accertamento ( dato da probabilità dell'accertamento per somma da versare a seguito) più la certezza dei redditi futuri.

Appare dunque chiaro il gettito maggiore fornito dal concordato preventivo.

Questo strumento ha anche un aspetto negativo rappresentato dal fatto che un contribuente avverso al rischio in maniera particolare potrebbe essere incentivato a versare al Fisco una somma di molto superiore a quella in realtà dovuta e dato che il concordato preventivo ha valenza per tre anni, si potrebbero anche verificare difficoltà nello stimare in maniera corretta i suoi redditi futuri.<sup>47</sup>

---

<sup>47</sup> Cfr. E. Gerelli , *Il concordato preventivo: un'analisi economica* , 2004, in [www.unipv.it/websiep](http://www.unipv.it/websiep)

### 3.3.3. L'accertamento con adesione e conciliazione giudiziale

L'accertamento con adesione da parte del contribuente è stato introdotto dalla legge 656 del 1994 ed è un atto di accertamento che si forma al concludersi di un contraddittorio tra Ufficio e contribuente e viene sottoscritto per adesione anche da quest'ultimo.

Attraverso quest'atto il contribuente riduce la sanzione amministrativa di un quarto del minimo ma è escluso qualsiasi ricorso da parte del contribuente e a sua volta l'amministrazione finanziaria non può modificare l'imponibile già accertato, fatta eccezione per alcuni casi quali la sopravvenienza di nuovi elementi che inducano a pensare ad un reddito superiore al 50% di quello dichiarato e non inferiore a euro 77.468,53. Le imposte che possono essere sottoposte a tale provvedimento sono l'Iva, le imposte dirette, l'imposta di registro, le imposte sulla successione e donazione, l'imposta ipotecaria e catastale e l'Invim.

Sono legittimati ad avviare la procedura di accertamento sia l'Ufficio che il contribuente che può agire a seguito di una verifica fiscale chiedendo all'Ufficio di formulare una proposta o in seguito alla notifica si avviso di accertamento.

L'obiettivo che l'Erario si pone di raggiungere è una riduzione del contenzioso giunto ormai a livelli elevatissimi.

L'aspetto negativo, come già visto nei paragrafi precedenti, consiste nel fatto che diminuendo la sanzione attesa, l'evasione viene incentivata. Nonostante questo in molti Paesi membri ci sono pratiche molto simili all'accertamento italiano e ciò è dovuto alla flessibilità che quest'atto dà all'amministrazione che può così "offrire una soluzione "personalizzata" alle esigenze dei singoli contribuenti, facendo uso di tutte le informazioni in proprio possesso"<sup>48 49</sup>.

---

<sup>48</sup> L. Bernardi, L.A. Franzoni, *Evasione fiscale e nuove tipologie di accertamento: un'introduzione all'analisi economica*, 2003, p. 34.

La legge 656 del 1994 oltre ad istituire l'accertamento con adesione da luogo anche ad un altro istituto chiamato "conciliazione giudiziale" che, a differenza dell'accertamento mira a prevenire le controversie già nate, si applica a controversie di qualsiasi valore pendenti presso la Commissione di primo grado.

Nella maggior parte dei casi le sanzioni sono ridotte ad un terzo del minimo e vengono calcolate sulla maggiore imposta stabilita in sede di conciliazione. Mediante la conciliazione il contribuente non può ottenere un rimborso delle somme già versate al Fisco ma il compito della conciliazione è quello di offrire una rapida ed economica soluzione alle controversie e quindi può ridurre di molto la mole del contenzioso e i ritardi della giustizia tributari.<sup>50</sup>

## **2.8. Uno sguardo al futuro: le proposte**

Da quanto detto nei precedenti capitoli appare evidente che non ci sia assolutamente coincidenza tra il carico fiscale effettivo e legale e che ciò provochi un disequilibrio nella distribuzione della tassazione. Proprio a risolvere questo problema e sulla base dei dati fin ora raccolti, sono indirizzate le proposte provenienti dall'Istat.

In primo luogo si è individuata la necessità di un criterio ufficiale di misurazione dell'evasione fiscale al fine di rendere più precisi i dati e di conseguenza definire in modo mirato gli interventi e la valutazione della loro efficacia, con possibilità di destinare i risultati ottenuti alla riduzione delle aliquote legali gravanti sull'economia regolare.

---

<sup>49</sup> Cfr. Contenzioso e strumenti deflativi, *Accertamento con adesione*, in [www.agenziaentrate.gov.it](http://www.agenziaentrate.gov.it).

<sup>50</sup> Cfr. Contenzioso e strumenti deflativi, *Conciliazione giudiziale*, in [www.agenziaentrate.gov.it](http://www.agenziaentrate.gov.it).

La seconda proposta è volta ad accrescere l'efficacia degli strumenti utilizzati per contrastare l'evasione fiscale e contributiva attraverso tre ordini di azioni:

- integrare le informazioni disponibili ai diversi livelli di governo con la partecipazione degli Enti locali alle varie attività di accertamento, come prevede il federalismo fiscale;
- l'accelerazione della condivisione delle informazioni sulle imprese e sui risultati delle attività di accertamento e ispettive tra le differenti amministrazioni;
- un uso adeguato delle tecniche statistico-induttive per individuare i comportamenti anomali delle piccole e medie imprese e nell'ambito del lavoro autonomo.

Il terzo suggerimento riguarda la compliance fiscale, al fine di raggiungere un miglioramento si suggerisce:

- il rafforzamento degli studi di settore. Essi sono strumenti statistici, in particolare indicatori di ricavi, costruiti sulla base dei diversi fattori economici che riguardano l'attività di alcune categorie di lavoratori autonomi e di professionisti. Nel rapporto si propongono aggiornamenti annuali, in particolare in presenza di mutamenti del ciclo economico, la possibilità di cambiare le variabili di riferimento e l'introduzione di metodologie di stima più aggiornate;
- la costruzione del redditometro per l'insieme delle persone fisiche sulla base di tecniche generalmente e scientificamente condivise;
- l'introduzione del contraddittorio tra il contribuente e l'Agenzia basata sulla proposta d'imposta in relazione al tutoraggio preventivo per le imprese medio - grandi.

Nel rapporto viene inoltre proposto che le imprese presenti sul territorio si sottopongano volontariamente e periodicamente ai controlli fiscali, a patto di ricevere in cambio migliori e più proficue condizioni nel rapporto con il governo centrale. Alcune di questi suggerimenti sono stati già accettati dal governo nella Manovra finanziaria che prevede incentivazioni per i

contribuenti che facilitano le verifiche ad esempio mettendo a disposizione dello Stato il conto corrente dedicato dell'attività di impresa.

La quarta proposta emergente dal rapporto riguarda il tema molto discusso della tracciabilità delle transazioni, considerato che attualmente sono presenti dei limiti sull'uso del contante e la non trasferibilità degli assegni. Si propone di creare incentivazioni per l'uso delle carte di credito e di bancomat, in modo tale che i cittadini possano trarre vantaggio dal loro utilizzo e li possono usare anche nelle transazioni con la pubblica amministrazione. Anche in questo caso una parte della proposta è stata applicata dal governo nella manovra, che oltre a prevedere il limite di 1000 Euro nell'uso dei contanti nei pagamenti, stabilisce che alcune categorie di contribuenti considerate socialmente svantaggiate, possano aprire un conto corrente di base, includente anche la carta di credito, senza il pagamento dell'imposta di bollo.

Il quinto suggerimento è riferito all'ambito delle riforme ed è nella fattispecie rivolto a rendere meno costosa e difficoltosa la compliance e ridurre il contenzioso. A tal fine si propone:

- un limite da porre ai governi per quanto concerne il numero di condoni in ambito fiscale e contributivo che si possono varare, considerato l'effetto negativo provocato dal succedersi nel tempo di numerosi condoni;
- una riduzione del numero delle partite Iva, in particolare quelle riferite al settore dell'agricoltura e del lavoro para-subordinato.

L'ultima proposta avanzata dal Presidente Giovannini è riferita alla comunicazione sociale che non deve avere come obiettivo quello di sottolineare le sanzioni in cui si incorre in caso di inadempienza ma deve essere volta ad enfatizzare il comportamento dei contribuenti onesti.<sup>51</sup>

---

<sup>51</sup> Cfr. Giovannini E., *Indagine conoscitiva sulla delega al Governo per la riforma fiscale e assistenziale AC 4566*, 7 Dicembre 2011, in [www.istat.it](http://www.istat.it), pp. 14-18 .



## Conclusioni

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

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

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

Nel secondo capitolo dopo aver descritto le imposte più rilevanti nell'ordinamento tributario italiano, l'attenzione si è focalizzata sulle determinanti dell'evasione.

Emerge che, seppur ogni individuo si comporti in maniera diversa al verificarsi di eventi incerti, in generale la tendenza è quella ad evadere meno all'aumentare dei controlli o del livello delle sanzioni. Tuttavia si sottolinea la scarsità di frequenza e di qualità dei controlli in particolare nelle Regioni Campania, Puglia, Sicilia e Calabria. L'evasione è anche conseguenza del livello di pressione fiscale presente, quindi delle aliquote ma si dimostra che non sempre una riduzione delle imposte riduce l'evasione. L'ultimo

determinante esaminato è rappresentato dalla complessità del sistema tributario che rende difficile l'attività di controllo e non agevola l'informazione pubblica e l'adempimento al pagamento delle imposte da parte del contribuente onesto.

Nel proseguire la tesi sono state analizzate le principali pratiche di evasione ed elusione.

Il transfer pricing risulta in crescita, infatti il 60-70% delle vendite nei Paesi sviluppati si verifica tra società riferite agli stessi gruppi di multinazionali.

Il trust viene studiato in riferimento al caso svizzero che lo considera come un'entità trasparente quindi se il disponente o i beneficiari non risiedono fiscalmente nel territorio svizzero e se i beni indicati nel trust non sono in esso situati, i redditi a cui si fa riferimento non possono essere soggetti ad imposizione fiscale svizzera.

La "frode carosello", riferita all'evasione dell'Iva, trova applicazione nel principio di destinazione, secondo il quale le merci esportate da un Paese all'altro sono esenti da imposte ed anch'essa risulta in espansione ed essendo di natura europea appare contrastabile solo con provvedimenti comunitari.

Successivamente sono state indicate le modalità di contrasto alle pratiche fin ora esposte, facendo riferimento agli istituti transattivi e si nota che da ciascun metodo emergono pro e contro.

Si è parlato del condono che consente di ottenere l'annullamento parziale o totale di sanzioni e pene, attraverso il pagamento di una somma di denaro la cui entità varia a seconda di ciò che si va a condonare. Questo provvedimento se da un lato consente di ridurre il contenzioso presso le commissioni tributarie, di ridurre il carico di lavoro presso dell'amministrazione fiscale e di avere una visione unitaria in appositi registri di coloro che vi ricorrono e che in futuro possono essere sottoposti ad accertamenti, dall'altro lato nel caso in cui i condoni si verificassero con frequenza gli evasori sarebbero incentivati a non adempiere gli obblighi fiscali e i controlli non sarebbero più credibili.

Con il concordato preventivo invece si offre la possibilità al contribuente di scegliere tra due opzioni: pagare al Fisco un ammontare di imposta da esso stabilito ed evitare accertamenti per i tre anni successivi o versare un importo prescelto con possibilità di essere accertati. L'aspetto positivo della prima ipotesi è dato dal fatto che il Fisco trae un maggior gettito poiché il contribuente pagherà un premio per evitare l'accertamento, mentre invece l'aspetto negativo è dato dal fatto che un soggetto particolarmente avverso al rischio potrebbe essere incentivato a versare al Fisco un ammontare di molto superiore a quello dovuto.

Gli ultimi metodi di contrasto analizzati sono stati l'accertamento con adesione e la conciliazione giudiziale. Nel primo caso si tratta di un atto di accertamento al termine di un contraddittorio tra Ufficio e contribuente, nel secondo caso con la conciliazione si fa riferimento a controversie pendenti presso la Commissione di primo grado. In entrambi i casi si ottengono riduzioni delle sanzioni e ciò può comportare un incentivo all'evasione.

Da quanto detto nelle precedenti righe sembra chiara la preferenza dello Stato a ricorrere alla "tax compliance" piuttosto che ai tradizionali metodi di controllo e sanzioni al fine di ovviare problemi causati dalla lungaggine burocratica e ottenere una riscossione che, nonostante sia inferiore, è certa.

La tesi è stata conclusa con una serie di proposte volte a ridurre il fenomeno dell'evasione. Esse si riferiscono alla necessità di individuare un criterio ufficiale di misurazione dell'evasione per rendere più precisi i dati e definire in modo mirato gli interventi, all'efficacia degli strumenti utilizzati per contrastare l'evasione, al miglioramento della compliance fiscale, alla tracciabilità delle transazioni, alle riforme riguardanti la compliance e il contenzioso ed infine ad una comunicazione sociale volta a premiare il comportamento dei contribuenti onesti.

Dall'indagine effettuata, la cosa che mi ha più colpito è che in Italia l'evasione viene molto "chiacchierata" ma non si riscontrano giudizi particolarmente negativi. Vi è larga percezione del fenomeno ma anche una

tendenza a ridimensionare la gravità prodotta. Troppo spesso si attua un atteggiamento di rassegnazione, come a dire: “l’evasione c’è, non sarò di certo io a poter cambiare la situazione” e sempre troppo spesso invece di considerare l’evasore come un parassita che vive a scapito della società, egli viene visto come un soggetto furbo e astuto che in fondo ha solo colto l’occasione fornitagli dalle lacune presenti nel nostro sistema tributario e dei controlli.



## Bibliografia

- Basilavecchia M., Del Federico L., Romano M., Salvini L., *Controlli tributari e contrasto all'evasione*, 2005, in Giannini S., Onofri P., *Per lo sviluppo. Fisco e welfare*, pp. 219-252, il Mulino, Bologna.
- Bernasconi M., *Evasione fiscale in Italia ed evoluzione recente degli strumenti di contrasto*, 1995, in Bernardi L. (ed.), *La finanza pubblica italiana. Rapporto 1995*, pp. 111-135, il Mulino, Bologna.
- Bernardi L., Franzoni L.A., *Evasione fiscale e nuove tipologie di accertamento: un'introduzione all'analisi economica*, 2003, Università di Bologna e di Pavia.
- Bosi P., Guerra M.C., *I tributi nell'economia italiana*, 2012, il Mulino, Collana "Itinerari", Bologna.
- Bosi P., *Corso di scienza delle finanze*, 2012, il Mulino, Collana "Strumenti", Bologna.
- De Filippis M., Rota L., *I paradisi fiscali*, 2010, pp.4-44, Uni Service, Trento.
- Emmanuele F.M.E., *Lezioni di scienza delle finanze*, 2006, Edizioni scientifiche italiane, Napoli.
- Lupi R., *Diritto tributario*, 2000, Giuffrè Editore, Milano.
- Lupi R., *Evasione fiscale. Paradiso e inferno*, 2008, Ipsoa.

- Principe A., *Impresa bancaria e crisi dei mercati finanziari*, 2010, pp.120-180, Edizioni Scientifiche Italiane, Collana “ Università Salerno, Quaderni Diptea Studi Internazionali.
- Santoro A., *L’evasione fiscale. Quanto, come e perché*, 2010, il Mulino, Collana “Farsi un’idea”.
- Taccone A., *Il dibattito sulla tassazione delle società*, 2006, QUADERNI DPTEA n.143, Luiss Guido Carli, Roma.
- Contenzioso e strumenti deflativi, *Conciliazione giudiziale*, in [www.agenziaentrate.gov.it](http://www.agenziaentrate.gov.it)
- Contenzioso e strumenti deflativi, *Accertamento con adesione* , in [www.agenziaentrate.gov.it](http://www.agenziaentrate.gov.it)
- *Come funziona il Transfer pricing?*, *I Paradisi fiscali* in [www.societàoff-shore.org](http://www.societàoff-shore.org)
- Giovannini E. , *Indagine conoscitiva sulla delega al Governo per la riforma fiscale e assistenziale AC 4566*, 7 Dicembre 2011, Roma in [www.istat.it](http://www.istat.it)
- Gerelli E., *Il concordato preventivo: un’analisi economica* , 2004, in [www.unipv.it/websiep](http://www.unipv.it/websiep)
- La finanza regionale e locale, *I tributi regionali e locali*, in [www.camera.it/cartelle comuni/](http://www.camera.it/cartelle_comuni/)
- Longo C., *Italia, tax haven e white list le novità conquistano spazio* , 2009, in [www.fiscooggi.it](http://www.fiscooggi.it)

- Ministero dell'economia e delle Finanze, Agenzia delle Entrate, *Piano dell'Agenzia*, in [www.finanze.gov.it](http://www.finanze.gov.it)
- Santoro A., *Di studio in studio contro l'evasione*, 2006, in [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info)