

Introduzione

L'evasione fiscale: un fenomeno ampio e preoccupante.

Benché attualmente non esistano stime ufficiali, il fenomeno dell'evasione fiscale assume nel nostro paese dimensioni molto ampie (il capitolo 1 riporta alcune valutazioni). Si impone alle istituzioni, e in primo luogo al governo, una riflessione attenta, un impegno costante, l'individuazione di obiettivi e di indirizzi di politica fiscale, la concretizzazione di azioni efficaci. L'evasione, infatti, comporta effetti economici negativi molto rilevanti, sotto diversi e importanti profili: determina effetti distorsivi sull'allocatione delle risorse e interferisce con il normale funzionamento del mercato; altera l'equità e la progressività del sistema tributario; infine, è sinergica alla corruzione e alla criminalità economico/organizzata.

... un ostacolo alla libera concorrenza

In primo luogo, l'evasione fiscale costituisce un serio ostacolo alla realizzazione di un mercato pienamente concorrenziale. L'impresa che evade le imposte, infatti, riesce ad offrire i propri beni o servizi ad un prezzo più basso rispetto a quello praticato dagli operatori onesti, conquistando quote di mercato. Il mancato gettito per lo Stato si traduce poi in un inasprimento della pressione tributaria per le aziende in regola, con conseguenti, ulteriori effetti distorsivi. Contrastare l'evasione fiscale significa, quindi, tutelare le imprese sane e la loro potenzialità competitiva, incentivare l'iniziativa privata e creare condizioni più favorevoli per l'investimento interno e dall'estero. Significa, in sintesi, promuovere la crescita economica del Paese.

... e causa di iniquità sociale.

In secondo luogo, comportando un aumento del livello della pressione fiscale per i contribuenti che adempiono correttamente ai propri doveri fiscali, l'evasione genera iniquità sociale, mina i principi di solidarietà e legalità sui quali si fonda il "patto" tra lo Stato e i cittadini. Chi non dichiara quanto dovuto non soltanto ottiene per sé un vantaggio immediato, in termini di maggiori disponibilità finanziarie, ma trae vantaggio dall'onestà altrui, beneficia dei servizi pubblici finanziati dai contribuenti che ottemperano ai propri doveri tributari e può ottenere l'accesso ad agevolazioni e a servizi sociali originariamente previsti per i meno abbienti, negandone la fruizione agli effettivi destinatari.

Evasione fiscale, corruzione, criminalità: tre freni alla crescita.

Infine, l'evasione fiscale è strettamente connessa alla corruzione e alle attività della criminalità economico/organizzata. Come affermato dal Segretario generale dell'ONU, la corruzione "costituisce una minaccia allo sviluppo, alla democrazia e alla stabilità, distorce i mercati, frena la crescita economica, scoraggia gli investimenti esteri, erode il servizio pubblico e la fiducia nei funzionari pubblici"¹.

E' necessario un cambiamento nel Paese, anche culturale.

Il contrasto all'illegalità, alla corruzione, all'inefficiente uso delle risorse pubbliche, nonché, ovviamente, all'evasione fiscale è al centro dell'azione governativa. Questo documento, dunque, si pone lo scopo di individuare una strategia di intervento ad ampio respiro per migliorare l'efficacia del contrasto all'evasione fiscale, puntando anche a favorire un cambiamento culturale nel Paese.

Ecco, dunque, i due piani dell'azione del Governo:

Occorre contrastare con energia

da un lato, una solida azione di contrasto agli illeciti, al fine di intervenire in chiave strutturale sul fenomeno dell'evasione;

e migliorare il rapporto tra il fisco e il contribuente

dall'altro, un percorso di profondo miglioramento del rapporto fra il fisco e i contribuenti.

¹ Discorso tenuto nel corso della giornata internazionale contro la corruzione. Dicembre 2010.

	Prerequisiti per una strategia di intervento efficace sono una rivisitazione degli interventi già attuati in passato e una puntuale ricognizione delle caratteristiche odierne del fenomeno.
Riesaminare gli interventi attuati in passato	L'evoluzione storica degli interventi volti a migliorare la <i>compliance</i> fiscale (riportata nell'allegato I) mostra l'ampiezza degli sforzi compiuti nel passato. Ma la persistente diffusione dell'evasione indica la necessità non solo e non tanto di ulteriori misure, quanto di un cambio di passo, di un nuovo approccio che parta da una analisi ben articolata.
Analizzare a fondo i fenomeni	Per affrontare efficacemente il fenomeno è necessario analizzarlo in modo approfondito, scomponendolo nelle sue molteplici manifestazioni, per individuare in modo compiuto i punti di forza e di debolezza delle strategie di contrasto. L'evasione fiscale è, infatti, un <i>fenomeno complesso</i> , non riconducibile ad un'unica espressione fattuale. Numerosi sono i comportamenti che consentono di sottrarsi agli obblighi impositivi e differenti sia i gradi di sofisticazione, sia i livelli di gravità delle condotte evasive. Singoli interventi, sebbene utili, non sono di per sé sufficienti ad incidere in modo significativo su un fenomeno assai strutturato e complesso, quale è l'evasione fiscale.
La complessità dell'evasione	
Individuare puntualmente le diverse fattispecie concrete	Nel Capitolo I è riportato un lavoro di analisi e di classificazione delle diverse forme di evasione, che propone un approccio innovativo nella disamina delle fenomenologie illecite, attraverso una scomposizione puntuale dei comportamenti e dei fenomeni riscontrati "sul campo", prescindendo quindi da astrazioni meramente teoriche o da modelli generali.
... le tipologie di contribuenti coinvolte ...	Per ognuno dei comportamenti illeciti classificati è stata analizzata la platea potenziale di riferimento, individuando le tipologie di contribuenti interessati dal singolo fenomeno e fornendo una valutazione, sebbene approssimata, della loro numerosità. Viene inoltre prospettata, per ciascuna categoria di evasione, una serie di interventi, tra loro coordinati, volti a prevenire, individuare e reprimere con più efficacia le "fughe" dagli obblighi impositivi e ad incentivarne la spontanea ottemperanza.
... interventi specifici per contrastare l'evasione	
Una strategia di contrasto articolata e complessiva	Punto qualificante e innovativo è concepire il contrasto all'evasione come strategia articolata e complessiva, che individua per ogni specifico fenomeno un insieme coordinato di misure, volte sia a prevenire che a reprimere.
... richiede un migliore coordinamento tra le Agenzie fiscali e la Guardia di Finanza	Ovviamente, una strategia articolata e complessiva richiede un migliore coordinamento delle Amministrazioni deputate al contrasto all'evasione e un'individuazione puntuale delle priorità. Verrà potenziato il coordinamento strategico tra le Agenzie fiscali e la Guardia di Finanza, elaborando piani di azione sinergici, in modo da far meglio convergere le risorse disponibili sui fenomeni che saranno individuati come prioritari, razionalizzando gli interventi alla luce dei compiti e delle specificità operative e manifestando comunque una visione unitaria dell'amministrazione finanziaria.
Migliorare l'utilizzo delle informazioni e affinare l'analisi dei rischi	Occorre anche un migliore utilizzo delle informazioni, non tanto potenziando le banche dati, ma migliorando il loro utilizzo, attraverso un loro uso intelligente, finalizzato ad affinare l'analisi dei rischi.
Introdurre la fatturazione elettronica e migliorare la tracciabilità	Infine, alcuni interventi specifici sembrano particolarmente promettenti per migliorare l'azione di contrasto all'evasione. Soprattutto, la fatturazione elettronica, accompagnata dalla trasmissione telematica dei corrispettivi, appare in prospettiva come la più efficace tra le misure volte a migliorare la tracciabilità delle operazioni e foriera di alleggerimenti molto significativi degli adempimenti e dei costi amministrativi per i contribuenti. Soccorre in questo la delega fiscale, che consentirà di adottare provvedimenti specifici in questa materia.

Migliorare il rapporto con i contribuenti	<p>La delega fiscale consentirà anche di affrontare l'altro grande tema strategico: migliorare il rapporto col contribuente. La <i>tax compliance</i> è funzione anche della "credibilità" del sistema fiscale. In buona sostanza, il Governo si propone un fisco più vicino al cittadino, agendo su tre fronti: maggiore certezza del diritto, maggiore trasparenza nei rapporti tra il fisco e i contribuenti, incisiva semplificazione degli adempimenti.</p>
Un fisco più semplice	<p>Su quest'ultimo fronte, quello delle semplificazioni, il governo ha già varato nei giorni scorsi uno schema di decreto delegato che costituisce il primo passo, molto significativo, di un percorso che sarà proseguito con metodo nei prossimi anni. Accanto a provvedimenti specifici, tutti rilevanti anche se eterogenei tra loro, è stata in particolare avviata la dichiarazione dei redditi precompilata. Sollevare il più possibile i cittadini dagli adempimenti fiscali superflui od addirittura inutili è questione di civiltà. Eliminare le complessità che non risultano funzionali alla corretta ed efficiente applicazione delle imposte significa riduzione dei costi per i cittadini, miglioramento del loro rapporto con lo Stato.</p>
Una maggiore certezza del diritto ...	<p>Nell'attuazione della delega fiscale il governo ritiene prioritario intervenire sul fronte della certezza del diritto. Mutamenti frequenti e incisivi nel sistema tributario non solo generano costi aggiuntivi di adempimento (connessi con l'apprendimento delle nuove norme, l'instaurazione delle nuove procedure, gli inevitabili dubbi interpretativi iniziali, l'insorgere del contenzioso, ecc.) ma modificano anche le convenienze relative su cui erano basate le decisioni prese in passato, e soprattutto generano incertezza. Troppo spesso, anche di recente, si sono avuti cambiamenti piuttosto radicali su aspetti strutturali del nostro sistema fiscale, con effetti negativi sulla credibilità e sulla stabilità di medio-lungo periodo della politica tributaria. L'incertezza in campo fiscale, come in altri settori del diritto, è infatti deleteria per le decisioni di investimento e, quindi, per la crescita. Stabilità e certezza nell'ordinamento tributario, ivi inclusa l'interpretazione delle norme e l'attività giurisdizionale, sono fattori importanti nella competizione fiscale tra Stati, almeno quanto il livello effettivo di tassazione.</p>
... stimola la crescita, aumenta la competitività	
Ridefinire l'abuso del diritto e l'elusione	<p>In concreto la legge delega fiscale prevede l'introduzione di una definizione generale di abuso del diritto e dell'elusione, che ne chiarisca la portata e le conseguenze sul piano sanzionatorio. Si prevedono anche, sul punto, specifiche regole procedurali destinate a garantire un efficace confronto con l'Amministrazione fiscale e a salvaguardare il diritto di difesa del contribuente. La finalità è quella di contemperare l'aspettativa delle imprese di operare in un quadro più stabile e certo con la necessità per il fisco di uno strumento di contrasto efficace nella lotta ai fenomeni elusivi.</p>
La cooperative compliance e il controllo interno del rischio fiscale	<p>In un'ottica di miglioramento dei rapporti con i contribuenti, saranno anche seguite le linee della cosiddetta "<i>cooperative compliance</i>", proposta dall'OCSE. Nello specifico, saranno previsti sistemi di gestione e controllo interno dei rischi fiscali da parte dei grandi contribuenti. La loro esistenza consentirà un rapporto con il fisco basato su maggiore trasparenza del contribuente circa il proprio operato, un'interlocuzione più assidua con l'Amministrazione Finanziaria, il chiarimento tempestivo di dubbi interpretativi: quindi, maggiore certezza. Sarà potenziato il tutoraggio, anche nei confronti dei contribuenti minori.</p>
Una maggiore trasparenza, controlli più mirati	<p>L'incentivo alla trasparenza e alla cooperazione si pone l'obiettivo di riuscire a distinguere i numerosi contribuenti corretti da quelli che persistono nell'inadempimento dei doveri fiscali. Ne conseguirà una maggiore responsabilità dell'amministrazione, chiamata ad assistere in maniera sempre più vicina i contribuenti che sceglieranno di essere trasparenti e cooperativi, concentrando l'azione ispettiva su coloro che presentano, invece, maggiori indici di infedeltà fiscale.</p>

Riformare il sistema sanzionatorio, l'accertamento, il contenzioso, la riscossione	<p>Il sistema sanzionatorio verrà rivisto, con particolare attenzione a quello penale, con l'obiettivo di renderlo più incisivo per le fattispecie più gravi e di attenuarlo invece per quelle meno gravi, meglio coordinandolo con le sanzioni amministrative. Gli aspetti procedurali dell'accertamento, del contenzioso, della riscossione coattiva saranno riformati, per renderli più semplici, più efficienti, più rapidi, nel rispetto dei diritti del contribuente. Più in generale, si cercherà di contenere l'impatto dell'attività di accertamento sullo svolgimento dell'attività economica dei contribuenti, migliorando l'efficacia dei controlli mediante l'uso appropriato e completo delle informazioni già in possesso dell'Amministrazione finanziaria e la cooperazione con le altre Autorità pubbliche.</p>
Misurare e monitorare annualmente il <i>tax gap</i>	<p>Si delinea così una strategia complessiva per il miglioramento della <i>tax compliance</i> e per il recupero del <i>tax gap</i>, cioè del divario tra le basi imponibili potenziali, come misurate a partire dagli aggregati di contabilità nazionale, e le basi imponibili dichiarate al fisco. Anche sul fronte della misurazione del <i>tax gap</i> e del suo monitoraggio, l'attuazione della delega fiscale consentirà significativi progressi. E' prevista infatti la definizione di una metodologia, stabile nel tempo, di stima dell'economia sommersa e dell'evasione fiscale e contributiva, e la redazione di un rapporto annuale che indichi le dimensioni dei fenomeni, delinea la strategia di intervento, evidenzia i risultati ottenuti.</p>
Ridurre la pressione fiscale	<p>I successi nel contrasto all'evasione e nell'aumento della <i>tax compliance</i> genereranno risorse aggiuntive che saranno destinate interamente a finanziare sgravi fiscali, cioè a ridurre la pressione fiscale sui contribuenti che si comportano correttamente.</p> <p>Nell'immediato, questo rapporto illustra i risultati dell'attività di contrasto all'evasione conseguiti nell'ultimo decennio, con particolare enfasi sul 2013 (Capitolo 2), delinea le linee strategiche del contrasto all'evasione adottate di recente (Capitolo 3) e riporta alcune stime preliminari del <i>tax gap</i> (Capitolo 4).</p>
Le cose da non fare	<p>Il rapporto dedica, inoltre, specifici approfondimenti all'istituto del "contrasto di interessi", spesso invocato (ma non sempre a ragione, come meglio si dirà in seguito) quale strumento risolutivo per l'emersione del "nero", e ai condoni tributari, una delle cause dell'infedeltà fiscale degli italiani.</p>
Mai più condoni	<p>In passato, la frequenza e l'ampia portata dei provvedimenti di condono, una vera e propria costante del nostro Paese, ha generato nei contribuenti il diffuso convincimento di poter beneficiare, in futuro, di sensibili sconti sui tributi evasi, contribuendo così a minare la credibilità dello Stato, soprattutto nei confronti dei contribuenti onesti, la cui attitudine all'assolvimento puntuale degli obblighi tributari è stata scoraggiata. L'efficacia della strategia di contrasto all'evasione fiscale, dunque, passa sicuramente attraverso la decisione di non fare più ricorso allo strumento dei condoni.</p>
Un rinnovato spirito civico	<p>Una politica governativa orientata ad obiettivi di rigore, crescita ed equità presuppone una decisa azione di recupero dell'evasione fiscale che, tuttavia, deve svilupparsi in un rinnovato contesto socio-culturale, in cui l'equa contribuzione da parte di tutti i cittadini sia percepita come un valore aggiunto per la collettività.</p> <p>Incentivare l'adempimento spontaneo agli obblighi tributari significa privilegiare il bene comune a discapito di miopi interessi di parte, significa contribuire a rendere solide le premesse per garantire alle giovani generazioni un futuro di prosperità.</p> <p>L'atteso recupero del <i>tax gap</i> si alimenta della capacità dell'Amministrazione finanziaria di reprimere e sanzionare in maniera decisa e sistematica le diverse forme di evasione fiscale, ma trova basi solide soprattutto in un più elevato livello di adesione spontanea dei contribuenti ai propri obblighi, in un rinnovato senso civico.</p>

A questo risultato devono quindi convergere tutti gli sforzi: normativi, comunicativi ed educativi. La *tax compliance* è espressione del principio di legalità, che costituisce uno dei valori fondanti di uno Stato. E non si può difendere la legalità senza farne conoscere anche il suo profondo afflato culturale, che permea le riflessioni e le proposte operative oggi avanzate e costituisce lo sfondo anche degli altri obiettivi programmatici dell'azione governativa.

Il colore delle tasse

Ecco perché il documento si chiude con “il colore delle tasse”: è stato chiesto a giovani studenti di riflettere sul tema della partecipazione di tutti alle spese pubbliche, uno degli obblighi previsti dalla nostra Costituzione². I ragazzi, come sempre, sorprendono per la profondità e la maturità dei loro pensieri, che esprimono una sensibilità forse addirittura superiore a quella degli adulti. Le “tasse” sono verdi, come la speranza di un futuro migliore, gialle come il sole o come il cancello della scuola, pagato grazie ai soldi di tutti, marroni come le radici di un albero, che consentono ai rami di prosperare, così come i tributi alimentano i servizi pubblici. Ascoltare i più giovani ed avere a cuore il loro futuro sia il primo passo per migliorare il nostro Paese.

² Nell'ambito delle iniziative del Comune di Riccione sulla scuola, nell'estate 2011 il prof. Franco Fichera è stato invitato a formulare un progetto per l'area “Cittadinanza e Costituzione” incentrato sul suo libro “Le belle tasse. Ciò che i bambini ci insegnano sul bene comune”, edito da Einaudi.

In ottobre ha incontrato alcuni insegnanti, tra cui la prof.ssa Rosa Maria Agliata della Scuola “E. Filippini” di Cattolica che ha realizzato il progetto con le sue classi di I, II e III media.

L'insegnante ha iniziato con la lettura e il commento del libro, partendo dalle domande poste dai bambini nelle esperienze di Roma e Torino.

Dopo numerosi incontri, sviluppatisi per diversi mesi, gli allievi sono diventati consapevoli “di che cosa si tratta quando si parla di tasse” e in grado di coglierne i molteplici e complessi aspetti. In particolare, la discussione si è concentrata sulla giusta tassazione, sull'evasione, sulla spesa, sulla corretta amministrazione e attraverso questo su nozioni, così inerenti alla tassazione, quali diritti e doveri, comunità, libertà, giustizia, eguaglianza, ordinamento giuridico, costituzione, legge, sanzione, governo, bene comune, pluralismo.

Uno dei compiti che l'insegnante ha assegnato agli allievi è stato quello di riformulare il titolo del libro “Le belle tasse”. Un'allieva ha indicato “Il colore delle tasse”, con questa motivazione: “Perché le tasse hanno un colore diverso: viste in modo negativo sono nere, a chi piacciono sono verdi, ecc.”.

Allora è stato chiesto agli allievi di “dare un colore alle tasse”, fornendo la motivazione della scelta. Ne sono nati gli elaborati che qui si presentano.

Capitolo 1. L'Evasione Fiscale: un Fenomeno Ampio e Complesso

ISTAT:
sommerso al 17%
del PIL.

Attualmente non esistono stime ufficiali dell'evasione, ma l'Istituto Nazionale di Statistica incorpora nelle stime del PIL anche la stima del valore aggiunto e dell'occupazione attribuibili alla parte di economia non osservata³ costituita dal sommerso economico, ovvero *“dall'attività di produzione di beni e servizi che, pur essendo legale, sfugge all'osservazione diretta in quanto connessa al fenomeno della frode fiscale e contributiva”*⁴.

A livello nazionale, secondo l'Istat, l'entità del valore aggiunto attribuibile ad attività sommersa è stimata, per il 2008, in una “forbice” compresa tra 255 e 275 miliardi di euro, rispettivamente pari al 16,3% e al 17,5% del prodotto interno lordo nazionale⁵.

Evidenze
empiriche di studi
nazionali e
internazionali

Altri studi nazionali e internazionali utilizzano differenti approcci di natura statistico-econometrica alla stima dell'economia non osservata (Schneider e Klinglmaier, 2004⁶; Rogoff, 1998⁷). Le stime si basano sulla misurazione della quantità di circolante (*currency demand approach*), ovvero ipotizzano che gli scambi al di fuori dell'economia regolare ricorrano in larga misura all'utilizzo del contante, al fine di evitarne la tracciabilità.

Una pubblicazione della Banca d'Italia⁸ ha quantificato (con riferimento al quadriennio 2005-2008) l'economia “non osservata” in Italia per un valore corrispondente al 27,4% del PIL nazionale. In particolare, l'incidenza media dell'economia sommersa ammonterebbe al 16,5%, mentre il restante 10,9% rappresenterebbe il “peso” di quella illegale. I dati riferiti al solo 2008 sono ancora più preoccupanti: l'economia ‘non osservata’ totale si attesterebbe, infatti, al 31,1% (il 18,5% relativo all'economia sommersa ed il 12,6% legato alle attività criminali).

Le relazioni tra
economia
sommersa e
evasione fiscale.

La misurazione ISTAT dell'economia sommersa non consente di stimare direttamente l'evasione fiscale, né di ricostruire l'ammontare di imponibile non dichiarato con

³ L'economia “non osservata” include 1) l'economia sommersa, 2) le attività illegali; 3) la produzione del settore informale.

⁴ *“Economia non osservata e flussi finanziari”*, Rapporto finale del Gruppo di lavoro sull'Economia non osservata, istituito dal Ministro dell'Economia e delle Finanze, presentato lo scorso settembre alla Commissione Finanze della Camera.

⁵ ISTAT, *La misura dell'economia sommersa secondo le statistiche ufficiali*, 2008. Il dato emerge anche dal Rapporto finale del Gruppo di lavoro sull'Economia non osservata. L'analisi ha rilevato che, nell'ultimo decennio, sebbene cresca in valori assoluti, l'entità del sommerso mostra una tendenza alla flessione. Nel 2000, infatti, l'area del sommerso economico risultava compresa tra i 217 e i 228 miliardi di euro, pari, rispettivamente al 18,2 e al 19,1% del Pil.

⁶ Schneider F. e Klinglmaier R. (2004), *“Shadow economies around the world: what do we know?”*, CESifo working paper No. 1167.

⁷ Rogoff K. (1998), *“Blessing or curse? Foreign and underground demand for euro notes”*, Economic Policy - A European Forum, 261-303.

⁸ Ardizzi et al., (2012) *“Measuring the underground economy with the currency demand approach: a reinterpretation of the methodology with an application to Italy”*, c. La Banca d'Italia ha anche condotto analisi differenziate per singole tipologie di imposte. Confrontando i dati delle dichiarazioni dei redditi e le informazioni ottenute nel corso dell'indagine sui bilanci delle famiglie italiane, l'Istituto ha calcolato l'incidenza dell'evasione dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, con riferimento all'anno 2004, nel 13,5 per cento della base imponibile (Audizione alla Camera dei Deputati nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla riforma fiscale e assistenziale, 13 ottobre 2011). Con riferimento all'IVA, invece, la Banca d'Italia ha quantificato il livello di evasione nel 30% della base imponibile nella media del periodo 2005-08, per un valore assoluto, in termini di gettito, di oltre 30 miliardi di euro all'anno (Relazione annuale 2009). Dati analoghi vengono riportati nel Rapporto di finanza pubblica 2011 curato dalla Corte dei Conti.

riferimento a specifiche imposte. La stima dell'evasione fiscale richiede, ove possibile, il confronto tra la stima macroeconomica delle basi imponibili che, utilizzando i dati di contabilità nazionale, includono anche la componente occultata al fisco, e le basi imponibili dichiarate dai contribuenti (metodologia *top-down*⁹).

L'Agenzia delle Entrate ha nel tempo affinato le metodologie che consentono di stimare il *tax gap* dell'IVA, dell'IRAP, nonché delle imposte dirette, IRES e IRPEF sulle imprese e sul lavoro autonomo. Come riportato nel Capitolo 4, il valore complessivo delle imposte sottratte a tassazione, *tax gap* medio su base annua, risulta pari a 91 miliardi di euro (7 per cento del PIL).

L'analisi della *tax compliance*: le cinque cause dell'evasione fiscale.

L'analisi della *tax compliance* nel nostro Paese ha permesso di ricondurre a cinque principali fattori (*drivers*) la dimensione e l'evoluzione nel tempo dei fenomeni evasivi in Italia: il livello della pressione tributaria, l'esigenza di riforma strutturale del sistema dei tributi, l'efficienza dell'Amministrazione finanziaria, una cultura intrisa di renitenza da parte dei contribuenti rispetto agli obblighi tributari e la complessità delle norme (Manestra, 2010)¹⁰. I problemi di *compliance* costituiscono una costante di lungo periodo del sistema tributario italiano, nonostante i numerosi interventi di manutenzione legislativa per migliorare l'efficienza del sistema impositivo nel suo complesso.

Malgrado gli ampi sforzi fin qui profusi, come documentato dall'evoluzione storica degli interventi in materia tributaria (riportata in Allegato A1), la pervasività dell'illecito nel nostro Paese richiede l'adozione di ulteriori misure e, soprattutto, di un nuovo approccio. Singoli interventi, sebbene utili, non sono di per sé sufficienti ad incidere in modo significativo su un fenomeno assai strutturato e complesso, quale è l'evasione fiscale.

1.1. Una tassonomia dell'evasione fiscale: l'esigenza di un approccio globale

La complessità del fenomeno evasione fiscale.

Per affrontare efficacemente il fenomeno dell'evasione fiscale, è dunque necessario analizzarlo in modo approfondito, scomponendolo nelle sue molteplici manifestazioni, per analizzare in modo compiuto i punti di forza e di debolezza della strategia di contrasto elaborata sino ad oggi. L'evasione fiscale è, infatti, un *fenomeno complesso*, non riconducibile ad un'unica espressione fattuale. Numerosi sono i comportamenti che consentono di sottrarsi agli obblighi impositivi e differenti sia i gradi di sofisticazione, sia i livelli di gravità delle condotte evasive.

Ecco perché, parallelamente alla prospettiva di un riordino complessivo del sistema tributario nazionale, oggetto della Legge 11 marzo 2014, n. 23, recante "Delega al Governo recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita", è stato avviato un lavoro di analisi e di classificazione delle diverse forme di evasione, sintetizzato nella Tabella 1.1, che propone un approccio innovativo nella

⁹ La metodologia *top down* per la stima dell'evasione ha il limite di non essere applicabile per la valutazione dell'evasione che non deriva dalla produzione di beni e servizi (per esempio, quella relativa ai movimenti di capitale) ovvero dell'evasione dell'IRES, dell'IRPEF dei lavoratori autonomi e di altre specifiche tipologie di tributo (registro, ipocatastali, ecc.). Considerevoli limiti sono inoltre legati ai confronti internazionale: un recente documento diffuso dalla DG Taxation and Customs Union, EC ("*Study to quantify and analyse the VAT gap in the EU-25 Member States*", Reckon (2009)) ha stimato per il 2006 un *tax gap* IVA per l'Italia pari al 22%, ben al di sopra del 12% del complesso della UE. Questo studio si fonda sulle valutazioni del sommerso fornite dagli Istituti centrali di statistica dei diversi Paesi membri, che - occorre precisare - adottano metodologie non uniformi per la stima del fenomeno.

¹⁰ Manestra S. (2010), *Per una storia della tax compliance in Italia*, Banca d'Italia, Questioni di Economia e Finanza, dicembre 2010.

disamina delle fenomenologie illecite, attraverso una scomposizione puntuale dei comportamenti e dei fenomeni riscontrati “sul campo”, prescindendo quindi da astrazioni meramente teoriche o da modelli generali.

21 forme di evasione fiscale classificate.

Dinanzi ad un’evidente parcellizzazione dell’area di illegalità, occorre una risposta altrettanto articolata e puntuale, nella prospettiva di un abbattimento del *tax gap*. Per ognuno dei ventuno comportamenti illeciti classificati (v. Tabella 1.1) è stata anche analizzata la platea di riferimento, attraverso l’individuazione della tipologia di contribuenti interessata dal singolo fenomeno, ed è stata valutata, sebbene in modo approssimato, la numerosità dei contribuenti che ne fanno parte.

Interventi proposti per contrastare l’evasione fiscale.

Lo schema concettuale seguito e presentato in versione sinottica prospetta, inoltre, per ciascuna categoria di evasione, una serie di interventi per il miglioramento dell’assetto complessivo del sistema, individuando soluzioni volte a prevenire, individuare e reprimere con più efficacia le “fughe” dagli obblighi impositivi e ad incentivarne la spontanea ottemperanza da parte dei cittadini.

Nel dettaglio, la tabella indica per ogni forma di evasione classificata:

- nella prima colonna a sinistra: l’ambito ed il comportamento evasivo, con l’indicazione della categoria di contribuenti eventualmente interessata dal fenomeno ed il valore di “sofisticazione” dell’illecito (secondo una scala di valori definita in nota nella Tabella 1.1);
- nella colonna centrale: gli interventi da adottare per contrastare quanto più efficacemente la singola area di illegalità, suddivisi in azioni di prevenzione, di individuazione/repressione dell’evasione e di induzione dei contribuenti alla *compliance*;
- nella colonna a destra: una quantificazione della platea di riferimento.

Un dispositivo di contrasto all’evasione fiscale più efficace.

L’analisi delle diverse tipologie di evasione e dei relativi interventi di contrasto, qui presentata con un dettaglio molto approfondito e innovativo, costituisce un’evoluzione delle esperienze degli ultimi anni, impregnate proprio su alcuni aspetti strategici. In particolare, si punta a:

- focalizzare l’azione di controllo sulle diverse macro-tipologie di contribuenti (grandi e medie imprese, piccole imprese e lavoratori autonomi, enti non commerciali, persone fisiche);
- adottare metodologie di intervento differenziate per ciascuna macro-tipologia e coerenti con altrettanto distinti sistemi di analisi e valutazione del rischio di evasione e/o di elusione da sviluppare tenendo anche conto delle peculiarità che connotano ciascuna realtà territoriale ed economica.

Tabella 1.1:
Tassonomia dell'evasione fiscale

Forme di evasione	Strumenti di contrasto	Platea di riferimento
<p>1. Evasione fiscale e contributiva legata allo svolgimento "in nero" dell'intera attività (cosiddetti "evasori totali").</p> <p>IMPRESE DI PICCOLE DIMENSIONI E LAVORATORI AUTONOMI</p> <p><i>(SMALL SIZED ENTERPRISES)</i></p> <p><i>Valore 1</i></p>	<p>Prevenzione:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Enfasi mediatica su attività di controllo e su evasori scoperti ("stigma"). - Invio al contribuente di comunicazioni preventive contenenti i dati fiscalmente rilevanti che lo riguardano già a disposizione dell'Amministrazione finanziaria. - Invio ai soggetti in attività, nel caso in cui sia decorso inutilmente il termine per la presentazione della dichiarazione, di comunicazioni in automatico che ricordino l'adempimento. <p>Individuazione e repressione:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Verifiche basate su analisi di rischio attraverso l'incrocio dei dati derivanti dalle segnalazioni a carico di imprese e altri soggetti. - Accertamenti di tipo induttivo, assistiti da indagini finanziarie e da strumenti ricognitivi del tenore di vita del contribuente. - Segnalazioni all'Amministrazione finanziaria dei soggetti che beneficiano di prestazioni sociali e assistenziali da parte degli Enti eroganti. - Partecipazione dei Comuni all'accertamento. - Incrocio dei dati presenti nelle banche dati (compresa l'anagrafe dei rapporti finanziari) per la predisposizione di liste selettive. - Elaborazione, d'intesa Guardia di Finanza – Agenzia Entrate, di modelli speditivi per il recupero di base imponibile nei confronti di soggetti sconosciuti al Fisco (fenomeni di abusivismo commerciale e/o di prestazioni di servizio totalmente in nero), individuati dalla Guardia di Finanza nell'ambito dei piani coordinati di controllo economico del territorio. 	<p>Imprese di minori dimensioni e lavoratori autonomi: 5.700.000.</p>

¹¹ Le forme di evasione individuate nell'ambito della presente tassonomia potrebbero essere riclassificate anche in ragione del grado di sofisticazione del fenomeno evasivo, secondo una scala di valori crescente, di cui si offre una legenda di massima:

- valore 1: semplice occultamento di reddito (locazione di unità abitativa non dichiarata, esercizio di attività imprenditoriale senza partita IVA);
- valore 2: occultamento parziale di reddito (sottofatturazione dei corrispettivi, lavoro irregolare, costi non documentati o non inerenti);
- valore 3: dissimulazione soggettiva (intestazione fittizia di beni a società di comodo);
- valore 4: utilizzo di documentazione fiscale falsa (frodi fiscali);
- valore 5: forme sofisticate di evasione e fenomeni di elusione (rapporti con estero, ingegneria finanziaria, "pacchetti" elaborati da professionisti).

<p>2. Evasione fiscale e contributiva su redditi di lavoro dipendente irregolare o di lavoro autonomo occasionale (lavoro "in nero"); evasione fiscale e contributiva da parte del datore di lavoro (per la parte di contributi a carico di quest'ultimo e per i riflessi sugli strumenti di accertamento induttivo).</p> <p>▪ IMPRESE DI PICCOLE DIMENSIONI E LAVORATORI AUTONOMI (<i>SMALL SIZED ENTERPRISES</i>)</p> <p>▪ ALTRE PERSONE FISICHE (<i>INDIVIDUALS</i>)</p> <p><i>Valore I</i></p>	<p>Individuazione e repressione:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Rafforzamento attività ispettiva dell'Ispettorato del lavoro, con segnalazione dei dati all'Amministrazione finanziaria. - Accertamenti di tipo sintetico, indagini finanziarie. - Incentivi alla compliance: - Invio annuale ad ogni lavoratore della propria posizione contributiva con l'indicazione prospettica della pensione maturata. 	<p>Contribuenti di prima e seconda fascia (anno 2011, volume d'affari 2009): 5.468.823.</p>
<p>3. Evasione di IVA e imposte dirette legata alla mancata fatturazione di corrispettivi (in tutto o in parte) e all'indicazione di costi non inerenti o non sufficientemente documentati.</p> <p>IMPRESE DI MEDIO-PICCOLE DIMENSIONI E</p>	<p>Individuazione e repressione:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Verifiche basate su analisi di rischio attraverso l'incrocio dei dati derivanti dalle segnalazioni a carico di imprese e altri soggetti. - Verifiche mirate nei confronti dei contribuenti non "congrui" e non "coerenti" rispetto agli studi di settore, ma anche nei confronti di quelli "congrui", per verificare la veridicità dei dati dichiarati ai fini degli studi (in particolare, degli <i>input</i>) e l'entità effettiva degli imponibili. - Incentivi all'utilizzo di sistemi di pagamento alternativi al contante (maggiore utilizzo dei POS), prevedendo l'assenza di spese per le imprese/lavoratori autonomi e per i titolari del rapporto finanziario. - Esecuzione specifici piani operativi nei confronti di determinate categorie di contribuenti. Ad esempio: <ul style="list-style-type: none"> ✓ campagne ispettive mirate nei confronti di macro-categorie di contribuenti, anche in 	<p>Imprese di minori dimensioni e lavoratori autonomi: 5.700.000.</p> <p>Imprese di medie dimensioni: 55.000.</p>

<p>LAVORATORI AUTONOMI (<i>SMALL-MEDIUM SIZED ENTERPRISES</i>) Valore 2</p>	<p>funzione delle risultanze dei dati di sintesi delle dichiarazioni fiscali elaborate dal Dipartimento delle Finanze, dando preventivamente enfasi mediatica;</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ piani coordinati di controllo del territorio (verifica adempimento emissione documento fiscale da parte di esercenti al minuto e contrasto abusivismo commerciale), eseguiti da Agenzia delle Entrate e Guardia di Finanza. - Presenza ispettiva dell'Amministrazione finanziaria nel settore dell'<i>e-commerce</i>, attraverso l'esecuzione di specifici piani di controlli. <p>Incentivi alla compliance:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Enfasi mediatica in tema di esecuzione di controlli strumentali nei confronti dei professionisti, evidenziando gli effetti derivanti dalla reiterata violazione degli adempimenti fiscali (sanzione accessoria della sospensione dall'albo).
<p>4. Evasione imposte dirette e indirette attraverso l'adozione abusiva della veste di ente non commerciale.</p> <p>ENTI NON COMMERCIALI (<i>NON PROFIT ORGANIZATIONS</i>) Valore 3</p>	<p>Individuazione e repressione:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Verifiche mirate.
<p>5. Evasione imposte dirette e indirette su contratti di locazione.</p> <p>• PERSONE FISICHE AD ALTA CAPACITÀ CONTRIBUTIVA (<i>HIGH NET WORTH INDIVIDUALS</i>)</p>	<p>Prevenzione:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Stipula di accordi con Università italiane, che prevedano l'obbligo per i frequentatori di compilare un questionario in cui indicare la propria dimora per la frequenza dei corsi. - Obbligo per coloro che attivano utenze di segnalare (oltre ai dati catastali) anche il titolo di occupazione dell'immobile. <p>Individuazione e repressione:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Incrocio dati utenze con dati catastali e da dichiarazioni. - Indagini finanziarie. - Partecipazione dei Comuni all'accertamento (controllo "capillare" e prevenzione, ad esempio richiesta esibizione titolo di occupazione dell'immobile e contratto di affitto nei casi di

Popolazione residente maggiore di età (fonte ISTAT - 2011):
49.788.488.

<p>▪ ALTRE PERSONE FISICHE (INDIVIDUALS)</p> <p><i>Valore 1</i></p> <p><i>Valore 2</i></p>	<p>trasferimento della residenza).</p> <ul style="list-style-type: none"> - Predisposizione di piani operativi mirati su larga scala, attraverso strumenti non convenzionali (es. questionari agli studenti fuori sede, indagini basate su offerta turistica). <p>Incentivi alla compliance:</p> <ul style="list-style-type: none"> - “Cedolare secca” sugli affitti. Enfasi mediatica dei benefici previsti per coloro che fanno emergere il “nero”. Assistenza dell’Agenzia delle Entrate. - Messaggi mediatici di attenzione al fenomeno con prospettazione di interventi costanti, differenziati per periodo dell’anno (a partire da marzo vengono stipulati i contratti di locazione per gli immobili in zone di villeggiatura). 	
<p>6. Evasione immobiliare: “case fantasma” ed evasione tributi diretti e indiretti. (ICI, IMU, ecc.) connessi con la disponibilità dell’immobile.</p>	<p>Individuazione e repressione:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Controlli sul territorio affidati ai Comuni. <p>Incentivi alla compliance:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Invio bollettini precompilati per il pagamento dei tributi. 	<p>Popolazione residente maggiore di età (fonte ISTAT – 2011): 49.788.488.</p>
<p>▪ PERSONE FISICHE AD ALTA CAPACITÀ CONTRIBUTIVA (HIGH NET WORTH INDIVIDUALS)</p> <p>▪ ALTRE PERSONE FISICHE (INDIVIDUALS)</p> <p><i>Valore 1</i></p>		
<p>7. Evasione attraverso indebita detrazione di oneri o mancata indicazione di fonti reddituali.</p> <p>▪ PERSONE FISICHE AD ALTA CAPACITÀ</p>	<p>Individuazione e repressione:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Potenziamento controlli ex art. 36-ter del D.P.R. n. 600 del 1973: incrocio dati, indicatori quantitativi e incongruenze temporali. - Comunicazione annuale (preventiva) dell’Amministrazione finanziaria ai contribuenti con indicazione degli elementi a disposizione del Fisco (spesometro, patrimonio immobiliare). 	<p>Popolazione residente maggiore di età (fonte ISTAT – 2011): 49.788.488.</p>