

## 1. INTRODUZIONE

Il punto di partenza della nostra analisi è la constatazione della multidimensionalità del problema dell'economia sommersa. Nel presente lavoro cercheremo di affrontare il problema dell'economia sommersa considerando le sue correlazioni con la tassazione e con alcuni aspetti che legano il fenomeno ai rapporti tra cittadino e amministrazione pubblica. La relazione sommerso-fisco è talmente evidente che spesso si corre il rischio di osservarla acriticamente, anche se allo stesso tempo parlare di economia sommersa significa trattare il problema fiscale. Se invece consideriamo le relazioni sommerso-amministrazione pubblica, tale rapporto non si esaurisce con le relazioni tra fisco e contribuente, ma si tratta di considerare alcuni aspetti del rapporto più generale che il contribuente (cittadino/impresa) instaura con le istituzioni, elementi che appaiono importanti nel determinare certi comportamenti evasivi.

L'esistenza del sommerso si presta ad una trattazione economica come manifestazione di arretratezza economico-sociale, come una sorta di contestazione del sistema di regole vigente<sup>1</sup> oppure come una necessità di sopravvivenza delle imprese. Inoltre l'interesse verso il fenomeno è che la *shadow economy*, nonostante le difficoltà di misurazione e stima, rappresenta una parte non marginale dell'economia a livello internazionale; e inoltre, nella zona dell'euro, l'economia sommersa è molto cresciuta negli ultimi anni anche a tassi più elevati dell'economia ufficiale. Nelle economie avanzate, il fenomeno del sommerso tende a configurarsi come un alone sfumato che dal grigio arriva fino al colore nero, attorno al "nocciolo" dell'economia regolare e regolata, funzionando come una sorta di ammortizzatore non corretto del sistema economico. Numerosi studi suggeriscono che l'economia sommersa è negativamente correlata al grado di sviluppo di un paese, al tasso di partecipazione della forza lavoro, al tasso di occupazione – mentre la correlazione è positiva con il tasso di disoccupazione, il prelievo fiscale diretto, le regolamentazioni dell'attività economica, il livello di corruzione prevalente ed alcuni fattori di inefficienza amministrativa.

Oltre alla chiara situazione di concorrenza sleale che effettua un'impresa che comincia a sommergere al propria attività, spesso non è il livello di tassazione reale ma quello percepito dagli operatori economici ad incentivare l'evasione (Lucifora, 2003). Esiste indubbiamente una connessione piuttosto stretta tra carico tributario e attitudine all'evasione, ma bisogna considerare anche quelli che sono gli elementi causali alla base del comportamento evasivo, nonché gli elementi correlati al fattore fiscale ma non direttamente imputabili al peso del carico tributario, come la moralità fiscale o la corruzione della pubblica amministrazione. D'altra parte nelle politiche europee di lotta al sommerso si evidenzia un atteggiamento comune rispetto al fenomeno dato che le misure di detassazione sono applicate un po' ovunque. Quello che si può sottolineare parlando di evasione fiscale è che ci possiamo collocare su due piani distinti di analisi del fenomeno:

- uno di tipo welfarista dove l'attività pubblica è ispirata da obiettivi generali di equità e efficienza;
- l'altro detto del Leviatano fiscale, dove l'evasione diventa espressione della resistenza del contribuente a preservare le proprie risorse nei confronti del fisco "predatore". Quest'ultimo approccio costituirebbe una sorta di riformulazione spontanea delle regole dissonanti rispetto alla percezione individuale (Bernardi, Franzoni, 2004).

Una collettività condivide una serie di elementi come i valori e le aspirazioni, che possono indirizzare l'attività pubblica e le sue interazioni con la sfera privata, e quindi, in questo ambito, il potere dello Stato di tassare. Con tale potere si mette in pratica, dunque, una visione di equità distributiva e di giustizia sociale ed economica (Pennacchi, 2004). Un problema legato al sommerso è quello della moralità fiscale e della contiguità con la criminalità e l'economia illegale. Il tributo dovrebbe essere considerato uno strumento solidaristico per soddisfare un interesse pubblico retto sul principio della progressività e non deve mai essere percepito come un fattore di alterazione dei diritti di proprietà, alla base della libertà individuale. L'esperienza storica e l'evidenza empirica mostrano che una società, priva degli interventi di welfare e senza una robusta finanza pubblica, sarebbe una società regredita alla fase precedente alla rivoluzione francese (Gallo, 2004). Nell'ottica solidaristica, propria dei sistemi democratici occidentali, il prelievo fiscale non si pone come repressivo ed espropriativo, perché l'individuo e così i suoi diritti libertari vanno considerati nella complessità dell'essere un soggetto politico e sociale inserito in un contesto istituzionale. La tassazione tende così ad "arricchire" in modo indiretto i contribuenti, dato che grazie alle risorse da gettito può perseguire politiche sociali redistributive e allocative ma anche aumentare il livello culturale e lo sviluppo economico in un contesto contraddistinto da maggior stabilità. Infatti nello spirito della nostra Costituzione la giustizia sociale dovrebbe essere il faro che illumina la politica fiscale di ogni governo (Gallo, 2004).

---

<sup>1</sup> Gli individui sentendosi sovraccaricati dallo Stato scelgono, per dirla con Hirschman, l'"exit option" piuttosto che la "voice option".

Vanoni intendeva il tributo come mezzo di redistribuzione della ricchezza, infatti per lui la giustizia fiscale era uno dei presupposti fondamentali di una democrazia autentica<sup>2</sup>. Nel diritto tributario con “evasione” si vuole indicare il fenomeno per il quale il contribuente sottrae, parzialmente o totalmente dei tributi da lui dovuti per concorrere alla spesa pubblica e al contempo si arricchisce a danno dei cittadini non evasori<sup>3</sup>. Evadere riflette quindi l’atteggiamento edonistico del cittadino-contribuente il quale vuole sottrarsi totalmente o parzialmente, con ragione o torto, all’obbligo fiscale. Il prof. Vanoni affermava come l’evasione sia ufficialmente (o ufficiosamente) ammessa quando è avallata dal comportamento del legislatore che tiene un’aliquota eccessiva e difficilmente sopportabile. La competizione economica viene così “alterata” dall’elemento fiscale, infatti i “migliori” sono o dovrebbero essere premiati dal contesto economico e viceversa i “peggiori”. L’elemento fiscale crea una distorsione dove il disonesto “batte” il migliore (cioè l’onesto) dato che la concorrenza è stata inficiata dall’evasione.

Non ci sono dubbi però che il frequente utilizzo del “perdono legale” (condoni fiscali), in un’ottica di cassa di breve periodo da parte dello Stato, non contribuisce a quella formazione di coscienza sociale che dovrebbe informare il comportamento teso all’eticità da parte della platea dei contribuenti, recando un vantaggio enorme per i contribuenti c.d. *free-rider*<sup>4</sup>. Tuttavia la famelica attitudine dell’Amministrazione finanziaria sembra essere la spiegazione per la quale lo Stato si trova sempre nella cronica necessità di reperire nuovi fondi, portando così ad inevitabili inefficienze di sistema. Infine l’eccessiva criminalizzazione non è idonea in assoluto ad abbassare il fenomeno dell’evasione, infatti come sottolineano diversi studiosi eccedere in sanzioni penali è segno di debolezza e non giova al contribuente etico<sup>5</sup>.

In ogni caso la formazione di una coscienza collettiva non è un problema d’immediata soluzione, ma la tecnologia può essere utilizzata con questo fine. Possiamo citare l’esempio degli USA dove, in molti stati, se non si assolve correttamente al dovere tributario si rischia di finire alla berlina *on-line*, sottolineando come anche l’elemento di onta o stigma sociale possa avere un effetto deterrente. La c.d. “gogna telematica” non è altro che la presenza su internet dell’elenco degli evasori fiscali di un certo Stato. Tale strumento, come nel caso dello stato del Colorado, permette la consultazione degli elenchi degli evasori indicati con nome, cognome e perfino l’indirizzo di casa del contribuente, sia esso società o individuo singolo. Questo metodo sperimentato per la prima volta nel Connecticut nel 1997, si è diffuso in molti stati USA. Sembra che tale strumento, certo poco ortodosso, abbia successo e i dati lo confermano visto che per esempio nel Connecticut si è recuperato in questo modo 200 milioni di \$ in cinque anni e si calcola che più del 75% degli evasori comparsi in rete abbia pagato in tutta fretta, così da scomparire subito dalla c.d. “*Hall of shame*”<sup>6</sup>.

## **2. CONCETTO E DEFINIZIONE DI ECONOMIA SOMMERSA ED EVASIONE FISCALE**

### **2.a Concetto e definizione di economia sommersa**

Utilizzando una delle definizioni più comuni nella letteratura internazionale, per economia sommersa dobbiamo intendere tutte le attività economiche che contribuiscono al prodotto nazionale lordo ufficialmente calcolato (osservato) ma che non sono registrate (Schneider, Enste, 2000). Quindi questo fenomeno ha a che vedere con la produzione legale di cui la pubblica amministrazione non è a conoscenza a causa dell’evasione fiscale e contributiva, di elusione della normativa in materia di lavoro, oppure del mancato rispetto delle norme amministrative (Zizza, 2002). Possiamo poi distinguere tra *sommerso di lavoro*: quando manca un rapporto formale oppure c’è regolarità solo di forma, a fronte di condizioni salariali o contrattuali differenti da quelle stabilite a livello nazionale, e *sommerso d’impresa*: quando è l’organizzazione aziendale ad essere sconosciuta alle istituzioni. D’altro canto anche l’impresa può essere completamente sommersa (cioè non esiste come figura giuridica, non produce reddito visibile, non ha bilancio e utilizza solo lavoratori in nero) oppure parzialmente sommersa (se occulta parte del suo reddito e ricorre anche al lavoro sommerso). Infine l’insieme delle attività economiche per le quali esistono problemi di rilevazione statistica prende il

<sup>2</sup> D’altro canto il tributo come strumento di perequazione sociale era una tesi che ci portava a San Tommaso che considerava l’imposta come un prelievo operato in virtù del potere sovrano nell’obiettivo del bene comune, trovando giustificazione nella sua destinazione a fini di comune utilità (Vigna, 1992).

<sup>3</sup> Pantaleoni scrisse che il tributo non è una taglia estorta dai briganti e che l’imposta deve essere intesa come l’espressione del dovere morale e civile, che grava su ognuno di noi per concorrere al bene della società.

<sup>4</sup> Tali misure incitano gli altri cittadini ad “attendere” prima di compiere il dovere tributario, magari nell’ipotesi di un altro “perdono legale”.

<sup>5</sup> A tale proposito basti ricordare la legge italiana n.516/1982, detta “manette agli evasori”. Con tale provvedimento si colpivano pesantemente non solo le fattispecie tipiche dell’evasione ma anche quelle rientranti nella categoria dell’errore e della distrazione, infatti all’art. 2 della legge si diceva che sarebbe stato punito con la reclusione da due mesi a tre anni chi non avesse versato all’erario le ritenute a titolo di acconto o di imposta e una multa da ¼ alla metà della somma in questione. Risulta evidente che un ritardo anche di un solo giorno non si capisce quale elemento costitutivo di reato possa mai rappresentare (Merlino, 1991).

<sup>6</sup> Naturalmente, non tutti i contribuenti con debiti fiscali finiscono automaticamente *on line*, infatti solo al termine di una determinata procedura c’è il rischio di essere inseriti su internet (Pratesi, 2004).

nome di economia non (direttamente) osservata (Zizza, 2002). All'interno di tale definizione dobbiamo "isolare" tre concetti: *economia sommersa*; *economia illegale* (o *criminale*), in questo caso facciamo riferimento alle attività esercitate violando le norme penali (es. traffico di droga), ma anche alle attività di per sé legali ma illegali se esercitate senza l'adeguata autorizzazione o competenza (es. contrabbando, etc.); *economia informale*, concetto con il quale si fa riferimento alle attività legali svolte da unità produttive con determinate caratteristiche strutturali (es. scarso livello organizzativo, scarsa o nulla distinzione tra capitale e lavoro oppure rapporti di lavoro occasionali basati su relazioni familiari o personali) che rendono assai difficoltoso se non impossibile una sua rilevazione statistica. Tuttavia non essendo finalizzate all'elusione della normativa fiscale e/o contributiva, non possono essere ricomprese nell'economia sommersa (es. *baby-sitting*, collaborazione domestica, etc.). A questi fenomeni occorre aggiungerne un quarto, il *sommerso statistico*, che deriva dalle inefficienze del sistema statistico e che fa riferimento alle unità produttive non registrate per mancata compilazione dei modelli amministrativi in genere. Teoricamente le diverse tipologie di sommerso potrebbero essere oggetto di stima con conseguente inclusione negli aggregati di contabilità nazionale, ma in sede europea si è deciso, per adesso, di escludere l'economia illegale, perché, data la disomogeneità (certe attività sono lecite in alcuni stati e non in altri) e l'incertezza di tali stime, sarebbe ancora più difficile eseguire delle comparazioni.

## 2.b Cause ed effetti del sommerso

Un'analisi interdisciplinare delle cause della crescita del fenomeno sembra indispensabile, visto che i fattori economici "fotografano" solo una parte della realtà. All'interno di un approccio interdisciplinare, sono prese in considerazione variabili come la *tax morality* e l'accettazione e l'equità percepita del sistema fiscale (Schneider, Enste, 2000). Le cause che spingono nel sommerso sono diverse:

- a) la crescita della pressione fiscale e della contribuzione sociale: quanto più alta è la differenza tra costo totale del lavoro e remunerazione netta del lavoratore, tanto maggiore sarà l'incentivo per l'imprenditore, e talvolta anche per il lavoratore, ad entrare nel sommerso;
- b) l'intensità e la complessità dei sistemi di tassazione (e normativi in generale): non è rilevante solo l'entità delle aliquote, ma anche la complessità del sistema fiscale e contributivo nell'incentivare l'utilizzo del "nero"<sup>7</sup>, infatti un sistema poco chiaro e farraginoso è percepito dalle imprese come inefficiente e da un lato "spinge" ad atteggiamenti evasivi e dall'altro rende più difficile l'attività di controllo;
- c) l'eccesso di regolamentazione e burocrazia, la cui intensità è quantificabile non solo con riferimento alle leggi e autorizzazioni necessarie all'attività d'impresa, ma anche alla normativa che regola il mercato del lavoro e l'urbanistica<sup>8</sup>. Un aspetto rilevante riguarda così le caratteristiche e i meccanismi di regolazione del mercato del lavoro: il sommerso deriva in parte dall'affermarsi di forme più flessibili di lavoro e dall'altra dalla rigidità e dalla lentezza della legislazione in vigore ad adeguarsi ai cambiamenti. Tra gli elementi più interessanti da analizzare ci sono i meccanismi regolativi che, se impediscono ai lavoratori di effettuare scelte ottimali, possono favorire le attività sommerse (ad es. alla riduzione forzata dell'orario di lavoro);
- d) la struttura industriale: c'è una stretta correlazione tra dimensione dell'impresa e rilevanza del sommerso. Un tessuto produttivo composto in maggioranza da piccole imprese favorisce il sommerso, essendo difficile il controllo istituzionale<sup>9</sup>;
- e) l'accettazione culturale: se si riscontrano atteggiamenti di tolleranza (o comprensione) e non di riprovazione sociale nei confronti del sommerso. Mancano cioè campagne informative più incisive che stigmatizzino negativamente il comportamento anti-sociale legato al sommerso;
- f) la crescente domanda di servizi: si riscontra una crescita nella domanda di servizi "personalizzati" da parte delle famiglie (cura delle persone e della casa), l'allargamento di mercati legati al tempo libero, come quelli dello svago e intrattenimento, della ristorazione e del turismo, che in quanto *labour-intensive*, favoriscono l'utilizzo di lavoro nero;

<sup>7</sup> D'altra parte, deduzioni ed esenzioni, pur rendendo più complessa la normativa, sono un incentivo a restare nella legalità.

<sup>8</sup> Alcune analisi empiriche dimostrano che i paesi con sistemi legislativi "pesanti" mostrano una più alta incidenza di economia sommersa. Secondo una valutazione del Fondo Monetario Internazionale (2000), il peso burocratico sull'economia in Italia è del 3,9 su una scala di valori convenzionalmente presa tra 1 e 6, mentre in Francia sarebbe pari 2,6 e nel Regno Unito a 0,6 (Zizza, 2002).

<sup>9</sup> Infatti imprese di modesta dimensione, inserite spesso in posizioni marginali all'interno di articolate strutture di subfornitura, possono ricorrere ad attività sommerse per sopravvivere sul mercato grazie ai vantaggi derivanti dall'evasione fiscale e contributiva.

g) la crescente “volatilità” dell’economia: la c.d. *new economy* favorisce e introduce opportunità di lavoro e nuove tipologie di attività di servizio, infatti le stesse tecnologie possono trasformare pochi metri quadri di un’abitazione in una microazienda di servizi o consulenze (Roma, 2001).

In generale l’economia sommersa ha riflessi negativi sulla finanza pubblica, infatti data la perdita di introiti dalla fiscalità diretta e indiretta e dai contributi sociali si pregiudica il corretto funzionamento dello stato sociale e dell’erogazione dei servizi pubblici. La decisione degli imprenditori di operare al di fuori delle regole innesca una spirale perversa, infatti l’entrata delle imprese nel sommerso riduce le entrate dello Stato, che dovrà quindi o diminuire i servizi pubblici o aumentare le tasse, spiazzando ulteriormente le imprese nell’incentivo di permanere nella legalità. Il sommerso contribuisce al funzionamento scorretto dei mercati del lavoro e dei beni e servizi, creando delle distorsioni concorrenziali all’interno di uno stesso paese e tra paesi differenti, favorendo anche i legami tra attività criminali e attività legali. Inoltre nuoce ai lavoratori coinvolti, che rimangono privi di protezioni e garanzie e, in ultima analisi, la presenza dell’economia sommersa distorce i dati di contabilità nazionale impedendo l’impostazione corretta degli interventi di politica economica. Infine, dato che molte transazioni nel sommerso tendono ad essere pagate *cash*, allora la crescita della *hidden economy* può fare aumentare la domanda di circolante. L’evasione ha inoltre effetti allocativi negativi oltre che effetti distributivi perversi, infatti sposta risorse in settori in cui è più facile evadere e lascia sopravvivere settori che dal punto di vista economico sarebbero fuori dal mercato perché arretrati e improduttivi. Comunque ci sono anche degli effetti positivi, infatti un’economia sommersa in crescita può attrarre lavoratori che sono “fuori” dai circuiti economici regolari, e inoltre alcuni studi testimoniano che i 2/3 del reddito prodotto nel sommerso vengono immediatamente spesi nell’economia ufficiale (Zizza, 2002; Schneider, Enste, 2000; Schneider, Enste, 2002).

### 3. ASPETTI QUANTITATIVI DELL’ECONOMIA SOMMERSA

#### 3.a Misurazione del fenomeno a livello internazionale

L’esistenza di una parte del PIL e dell’occupazione che non figura nelle statistiche ufficiali sta crescendo, non solo nei PVS o nei paesi in transizione, ma anche nelle economie avanzate. La fonte maggiormente utilizzata dagli organismi internazionali per effettuare tali stime è l’Università J. Kepler di Linz (Austria) dove il professor F. Schneider ha elaborato e comparato i dati sull’*économie souterraine* per molti paesi, avvalendosi soprattutto del *currency demand approach* (Roma, 2001)<sup>10</sup>. Dalle elaborazioni di Schneider per gli anni 1999/2000 (metodo dell’input fisico, metodo della domanda di moneta e *model approach*) possiamo evidenziare che per i PVS abbiamo stime che vanno da una media del 41% del PIL in Africa, al 26% del PIL in Asia<sup>11</sup>, per arrivare alla media del 41% del PIL in America Latina, mentre per quanto riguarda i paesi “in transizione” (Europa dell’Est e paesi dell’ex-Unione Sovietica) la dimensione media dell’economia sommersa sul PIL ufficiale è del 38%. Per quanto riguarda i paesi OECD, utilizzando il *currency demand approach*, abbiamo un valore medio di economia sommersa sul PIL pari al 16,7% nel 2001/2002 (tab. 1). Il paese che presenta il dato più elevato è la Grecia con il 28,5% di economia sommersa sul PIL ufficiale, seguita dall’Italia con il 27% e dal Portogallo e la Spagna con il 22,5%<sup>12</sup>. I valori intermedi sono quelli registrati in Germania, in Irlanda e in Francia rispettivamente con il 16,3%, il 15,7% e il 15% del PIL. I valori più bassi si sono invece riscontrati negli USA con il 8,7% del PIL e in Austria con il 10,6%. Se consideriamo i dati che vanno dal 1970 al 2001/2002 possiamo notare in media un aumento dell’11%. Disaggregando i dati in nostro possesso è possibile notare che il periodo dove il sommerso è maggiormente aumentato sono gli anni ‘70 (+4,2%) e gli anni ‘90 (+3,6%) anche se nel secondo periodo di espansione del sommerso si partiva già da livelli più elevati<sup>13</sup>. Negli anni ‘90 è soprattutto nella prima metà che si registra l’aumento medio maggiore (+2,5% tra il 1989/90 e il 1994/95). Nella seconda metà degli anni ‘90 fino al 2001/02 abbiamo segnali contrastanti che rivelano aumenti nella maggioranza dei paesi ma anche diminuzioni o dati stazionari per altri<sup>14</sup> (Schneider, 2003).

<sup>10</sup> La premessa necessaria è che le stime del professor Schneider forniscono innanzitutto un contributo notevole alla comprensione di un fenomeno fino a poco tempo fa ai margini del dibattito politico e inoltre permettono il confronto di stime del fenomeno a livello internazionale (Roma, 2001). Tuttavia come sottolinea il professor Meldolesi, bisogna fare attenzione alla sopravvalutazione del fenomeno viste le difficoltà, non ultime quelle di ordine metodologico, presenti nello stimare l’economia sommersa (Meldolesi, 2003).

<sup>11</sup> Non ci sono solo PVS: infatti sono considerati anche paesi come il Giappone, Singapore e Hong Kong.

<sup>12</sup> Valori in linea con il “rapporto Flynn” del 1998 (comunicazione della Commissione Europea), dove il reddito sommerso greco ed italiano sono stimati in valori superiori al 20% (Commissione Europea, 1998). D’altra parte i due paesi mostravano (1996) anche elevati carichi fiscali e contributivi, fattori che contribuiscono al ricorso al sommerso (Schneider, 2003).

<sup>13</sup> La media nel 1989/90 è 13,2% del PIL, passando (+3,6%) al 16,8% alla fine del decennio.

<sup>14</sup> Dobbiamo comunque sottolineare che in alcuni paesi (es. Belgio e Danimarca) la dimensione del sommerso è diminuita nella seconda metà degli anni ‘90, mentre per esempio in Germania si è passati dal 13,5 al 16,3%. In paesi “leader” del sommerso come Grecia e Italia sembra invece esserci una stabilizzazione del fenomeno (Schneider, 2003).

Tab. 1. Dimensione dell'economia sommersa nei paesi OECD in percentuale sul PIL (1970-2001/02) (Stime effettuate secondo il *currency demand approach*)<sup>15</sup>

Paesi-OECD	1970	1980	Media 1989/90	Media 1994/95	Media 1999/00	Media 2001/02
Australia	-	-	10,1	13,5	14,3	14,1
Austria	1,8	3,0	6,9	8,6	9,8	10,6
Belgio	10,4	16,4	19,3	21,5	22,2	22,0
Canada	-	10,1-11,2	12,8	14,8	16,0	15,8
Danimarca	5,3-7,4	6,9-10,2	10,8	17,8	18,0	17,9
Finlandia**	-	-	13,4	18,2	18,1	18,0
Francia	3,9	6,9	9,0	14,5	15,2	15,0
Germania	2,7-3,0	10,3-11,2	11,8	13,5	16,0	16,3
Giappone	-	-	8,8	10,6	11,2	11,1
Gran Bretagna	2,0	8,4	9,6	12,5	12,7	12,5
Grecia	-	-	22,6	28,6	28,7	28,5
Irlanda	4,3	8,0	11,0	15,4	15,9	15,7
Italia	10,7	16,7	22,8	26,0	27,1	27,0
Paesi Bassi	4,8	9,1	11,9	13,7	13,1	13,0
Portogallo	-	-	15,9	22,1	22,7	22,5
Norvegia	6,2-6,9	10,2-10,9	14,8	18,2	19,1	19,0
Nuova Zelanda	6,9	9,2	9,2	11,3	12,8	12,6
Spagna	10,3	17,2	16,1	22,4	22,7	22,5
Svezia	6,8-7,8	11,9-12,4	15,8	19,5	19,2	19,1
Svizzera	4,1	6,5	6,7	7,8	8,6	9,4
USA	2,6-4,6	3,9-6,1	6,7	8,8	8,7	8,7
Media paesi OECD	5,7*	9,9*	13,2	15,7	16,8	16,7

(\*) = per i valori doppi abbiamo utilizzato il valore medio.

(\*\*) = i dati sono calcolati utilizzando sia il *model approach*, che il *currency demand approach*.

Fonte: Schneider, 2000, p. 19; Schneider, 2003, p. 21.

### 3.b Misurazione del sommerso partendo dai dati fiscali

In questo paragrafo si vuole mettere in luce il problema della disponibilità dei dati fiscali utili per confrontare gli Stati membri dell'UE, anche per variabili chiave come il valore aggiunto. Dove il confronto è stato possibile si è fornita un'indicazione sommaria dell'integrazione operata dagli istituti statistici a causa dell'economia sommersa. Negli ultimi dieci anni si sono ottenuti risultati rilevanti soprattutto per ciò che concerne la rivalutazione del PIL di certi stati, segnatamente dopo che nel 1994 l'inclusione dell'economia sommersa nella contabilità nazionale è divenuto un obbligo. I dati rilevati presso le imprese rappresentano l'economia "emersa" mentre i dati di contabilità nazionale contengono un'integrazione dovuta all'economia sommersa (Cipriani, Polito, 2003).

Se consideriamo la frode all'imposta sul valore aggiunto, la VAT (*Value Added Tax* o IVA), a livello comunitario sembra che questa rappresenti un buon indicatore della parte di economia sommersa inclusa nelle contabilità nazionali, perché appunto la si applica alle transazioni di beni e servizi. Bisogna innanzitutto sottolineare che l'IVA rappresenta in media una percentuale pari a circa il 55-70% del PIL (a seconda dello Stato); inoltre il valore aggiunto tassato dall'IVA non coincide né con il reddito tassato né con il valore aggiunto statistico: le principali differenze alla fine sono la piena deducibilità per l'IVA sugli acquisti d'investimento e l'esistenza di attività che sono esenti dall'IVA. Inoltre possiamo sottolineare come l'evasione dell'IVA (nel 1995, in percentuale sulla base teorica IVA) negli Stati sia elevata, ad esempio: Italia 32,9%; UK 19,1%; Spagna 28,60%; Francia 7,4%; Svezia 4,7%; Germania 6,5% (Caridi, Passerini, 2001).

A questo punto dobbiamo considerare la stima esauriente dei conti nazionali e il fattore evasivo. Dopo l'avvento del SNA 93 (*System of National Accounts*) abbiamo avuto la Decisione CE n. 94/168 (1994) e poi il SEC 95 (Sistema Europeo dei Conti). Se andiamo ad effettuare una scomposizione teorica e compariamo la fonte di contabilità nazionale e le fonti dei dati fiscali abbiamo che:

economia osservata + sommerso statistico = basi imponibili dichiarate al fisco<sup>16</sup>;

sommerso economico<sup>17</sup> = basi imponibili non dichiarate al fisco;

<sup>15</sup> Queste stime devono tener conto della metodologia visto le discrepanze anche di ordine quantitativo che differenti metodi possono generare: per l'Italia l'ISTAT parla del 15,2% di sommerso nel 1997 contro un dato di Schneider del 27,2% nel 1996/97, oppure il governo britannico parla di un 1,5% contro una stima del professore austriaco del 13% del PIL (*European Commission*, 2002). La Commissione Europea parlava di un dato medio compreso fra il 7 e il 16% del PIL per l'UE nel 1998 (Commissione Europea, 1998).

<sup>16</sup> All'interno dell'economia osservata e del sommerso statistico consideriamo anche il settore informale emerso.

<sup>17</sup> Nel sommerso economico consideriamo anche il settore informale sommerso.

economia osservata + sommerso statistico + sommerso economico = basi imponibili dichiarate al fisco + basi imponibili non dichiarate.

Per effettuare un confronto con i dati di contabilità nazionale (CN) bisogna concentrarsi sulla base imponibile piuttosto che sull'imposta pagata. Con questo confronto l'evasione può essere colta in tre momenti logicamente distinti tra loro:

- 1) l'offerta (dichiarazioni fornite da imprese);
- 2) la domanda, concentrandosi sui flussi di beni e servizi scambiati. Un metodo importante è il SECIT 96 (Servizio Centrale degli Ispettori Tributarî), metodologia fondata sull'analisi delle transazioni gravate da IVA<sup>18</sup>. I passi metodologici del SECIT 96 sono: a) identificazione dei flussi gravati da IVA (consumi finali, consumi intermedi, investimenti); b) si rendono omogenei i flussi suddetti con le definizioni fiscali (es. eliminando le operazioni esenti, etc.) ottenendo così una base imponibile comprendente le transazioni non dichiarate; c) tramite le aliquote di legge e l'IVA effettiva si ricostruisce la base imponibile dichiarata; d) infine  $b-a$  risulta pari alla stima della base imponibile evasa;
- 3) la distribuzione del reddito, considerando la remunerazione dei fattori di produzione (Pisani, 2003)<sup>19</sup>.

#### 4. TEORIA ECONOMICA DELL'EVASIONE FISCALE

In questo paragrafo analizzeremo il problema dell'evasione fiscale cercando, sia di impostare un'analisi di costi-benefici legata alla scelta di entrata nel sommerso sia di trovare il livello ottimale di tassazione. Inoltre cercheremo di evidenziare, da un punto di vista teorico, come dovrebbe funzionare il sistema sanzionatorio.

Prenderemo in considerazione il trattamento teorico dell'evasione fiscale senza la pretesa di passare in rassegna la numerosa letteratura in merito al problema ma considerando tre modelli che ci sembrano utili per meglio comprendere il fenomeno in oggetto e che vanno letti in un'ottica di complementarità.

##### 4.a Modello di Cowell

Il primo modello è quello basato sull'analisi di Cowell (Cowell, 1990) e rielaborato poi da Petretto (Petretto, 1993). Partiamo da questo modello dato che non si sofferma solo su un'analisi riguardante la scelta individuale di evadere ma anche sulla ricaduta di tale scelta in termini di gettito per lo Stato. In tale approccio teorico si parte dall'assunto che l'esistenza di asimmetria informativa tra Stato e contribuenti può indurre i secondi a evadere. Lo Stato cerca di eseguire controlli e applicare sanzioni, ma il controllo è costoso e applicare sanzioni può produrre dei costi sociali che gravano sproporzionatamente sugli evasori, anch'essi membri della collettività, inducendoli così a modificare le proprie scelte di consumo e tempo libero (e tempo di lavoro). Impostiamo così un modello in cui lo Stato deve conseguire un gettito  $R^o$  mediante un'imposta proporzionale sul reddito ad aliquota  $t$ . Consideriamo il caso di  $N$  individui identici precisando che tra le caratteristiche distintive c'è il grado di avversione al rischio. Indichiamo con  $p$  la probabilità di essere scoperti e  $1-p$  di converso la probabilità di non essere scoperti abbiamo:  $N\Phi(p)$  la funzione di costo dell'enforcement (far rispettare le regole), che è il prodotto del numero di contribuenti per la funzione di costo individuale<sup>20</sup>.  $NY$  sarà invece la base imponibile teorica. L'evasione è assimilabile ad un investimento rischioso dal momento che se non si è scoperti si ha il risparmio d'imposta. Allora,

$$Er = r^a = 1(1-p) + 1(-m)p = 1 - p - pm \quad [1].$$

La [1] è il tasso atteso di rendimento dell'investimento rischioso "evasione" dove  $m$  è l'aliquota della sanzione per gli evasori scoperti, proporzionale al livello d'imposta individualmente evasa  $tY_e$ .  $NY_e$  è il reddito complessivo evaso e il livello massimo della sanzione (quella che scoraggia del tutto l'evasione) pari a  $m = (1-p)/p$ , tuttavia  $Y_e = 0$  non è necessariamente il livello di evasione ottimale dal punto di vista sociale. Il vincolo di bilancio statale può essere così trascritto:

$$R^o = tNY - r^a tNY_e - N\Phi(p) = [tN(Y - Y_e) + p(1+m)tNY_e - N\Phi(p)] \quad [2]$$

Se adesso invece consideriamo la scelta dell'individuo potenziale evasore e indichiamo con  $h = (h_0, h_1)$  l'impiego di tempo in attività legali e lavoro sommerso e  $w = (w_0, w_1)$  le rispettive remunerazioni abbiamo che  $L = 1-h_0 - h_1$  sarà il tempo libero per cui avremo,

<sup>18</sup> Chi decide di evadere inizia con una gestione frodatrice dell'IVA.

<sup>19</sup> Data la rilevanza dell'evasione non sembra sufficiente considerare la pressione fiscale media, ma come questa si distribuisce per categorie di contribuenti, al fine di valutare le eventuali distorsioni che provoca sui mercati (prezzi, concorrenza, etc.).

<sup>20</sup>  $\Phi(p)$  è maggiore di zero perché se aumenta lo sforzo nel controllo è verosimile che aumenti anche il costo dell'*auditing*.

$$Y_e = w_1 h_1 [3], \quad Y = w_0 h_0 + Y_e [4] \quad \text{e} \quad C' = (1-t)Y + r'tY_e [5],$$

dove  $C'$  è il consumo individuale, una variabile casuale dato che  $r'$  è a sua volta un parametro casuale, assumendo un valore uguale a  $-m$  e  $1$  rispettivamente date le probabilità  $p$  e  $1-p$ . Ogni consumatore sceglie  $h$  cercando di massimizzare la sua utilità attesa, cioè:

$$Eu(C', L) = (1-p)u(C^*) + (1-p)u(C^{**}) [6],$$

dove  $C^*$  è il consumo se non si è scoperti e  $C^{**}$  viceversa. Se l'individuo sceglie un comportamento onesto  $C^*=C^{**}$ , al contrario  $C^{**}<C^*$ . Inoltre  $\tau=(p, m, t)$  è la struttura dei parametri fiscali che il governo dovrà scegliere e che sono dati per il consumatore. Inoltre  $Eu \equiv b(\tau, w)$  è la funzione indiretta di utilità del problema di massimizzazione suddetto. Se introduciamo il vincolo di bilancio statale esprimendolo a livello individuale cercheremo di comprendere se c'è convenienza sociale a indurre i contribuenti ad ottemperare onestamente agli obblighi tributari. Senza trattare in termini formali il procedimento del problema (vedi Petretto, 1993, pp.158-159), si arriva al risultato dato dalla seguente equazione:

$$\Phi_p = (1+m)tY_e - r^a t(\delta Y_e / \delta p) - wt(\delta L / \delta p) + b_p / \mu^{21} [7],$$

che sottende "la semplice regola welfarista per il tax-enforcement ottimale in un'economia con individui identici e salari uguali" (Petretto, 1993, p.159). Il lato sinistro ( $\Phi_p > 0$ ) è il costo marginale in termini di risorse utilizzate così da aumentare le probabilità di successo nell'accertamento, mentre il lato destro rappresenta il beneficio marginale complessivo, formato da quattro termini dove gli ultimi tre indicano i correttivi dell'effetto diretto e sono effetti indiretti sul gettito.

- $(1+m)tY_e$ , è l'aumento marginale di entrata che deriva dell'evasione scoperta;
- $-r^a t(\delta Y_e / \delta p)$ , indica la variazione di gettito dopo che il contribuente ha mutato atteggiamento ed è positivo poiché l'evasione diminuisce;
- $-wt(\delta L / \delta p)$ , è la variazione di gettito che segue la variazione della domanda di tempo libero dopo l'aumento della probabilità di essere scoperti (se l'individuo lavora meno il segno è negativo);
- $b_p / \mu$ , misura la riduzione di utilità (in termini di gettito) dovuta all'aumento di probabilità di essere scoperti<sup>22</sup>.

La conclusione che possiamo trarre è che non necessariamente un aumento di  $p$  è legato ad un aumento del benessere della società, infatti tale concezione vuole che anche l'utilità attesa degli evasori abbia la sua rilevanza e che tale utilità conti come quella dei contribuenti onesti. Un aumento di  $p$  riduce l'utilità attesa degli evasori, ma riducendosi anche l'attività produttiva si limita l'aumento di gettito ricavabile direttamente dalla scoperta dell'evasione. Di conseguenza il governo potrà aumentare il benessere grazie ad "un po' di permissivismo verso la disonestà fiscale" (Petretto, 1993). Tale interpretazione può sembrare un paradosso ma minore è il costo marginale sociale della tassazione e maggiore è l'avversione al rischio, tanto più l'ultimo termine equazione [7] determina la possibilità della "disonestà benefica" (Petretto, 1993).

#### 4.b Modello di Lucifora

Il secondo modello, di carattere generale per quanto riguarda la scelta individuale evasiva, è quello presentato da Lucifora (Lucifora, 2003), che si basa su un'analisi economica dei costi-benefici del sommerso. Tale approccio può essere utile per capire i processi decisionali e i comportamenti che portano gli individui ad agire nell'economia sommersa ed a valutare quale livello di attività in nero lo Stato possa "tollerare" e inoltre in che modo combattere il fenomeno più efficacemente. Se impostiamo il caso di un soggetto economico (individuo/impresa) che decida se e quanto reddito occultare valutando i costi/benefici della decisione, consideriamo una serie di variabili:

$Y_e$  = valore dell'attività sommersa;

$B(Y_e)$  = benefici attesi (mancato pagamento delle imposte);

<sup>21</sup>  $\mu$  è il costo marginale sociale della tassazione.

<sup>22</sup> Termine correlato direttamente all'avversione al rischio del contribuente, così abbassandosi questa si abbassa anche il beneficio marginale dell'enforcement (Petretto, 1993).

$C(Y_e)$  = costi attesi (costo della verifica fiscale, multa per non rispetto delle norme) che dipendono dalla probabilità di essere scoperti e dall'ammontare della sanzione<sup>23</sup>.

Il seguente problema di massimizzazione descrive il processo decisionale in oggetto:

$$\text{MAX}(Y_e) [ B(Y_e) - C(Y_e) ] \quad [8].$$

La sanzione è determinata per legge nell'ammontare di  $F'$  non dipendente dall'ammontare evaso o dalla gravità dell'irregolarità. Tale sanzione dipende da  $v$ , cioè dal livello di vigilanza per contrastare il sommerso, mentre  $p = \pi(v)$  è la probabilità che sia comminata la sanzione. Lo Stato cerca di minimizzare il costo e sceglie in modo opportuno  $e$  e  $F$ :

$$C(Y_e) = \pi(v)F' \longrightarrow \text{sostituendo in [8]}$$

il problema di massimizzazione diventa:

$$\text{MAX}(Y_e) [ B(Y_e) - \pi(v)F' ] \quad [9].$$

L'individuo/impresa sceglierà  $Y_e^*$ , cioè il livello di attività sommersa che massimizzi la [9]. In questo semplice modello, ponendo l'ammontare della sanzione indipendente del sommerso ed essendo la funzione dei benefici crescente in  $Y_e$ , il soggetto sarà incentivato a non dichiarare niente. Infatti se il costo di un'irregolarità minima o grave è identico si valutano i costi e i benefici cosicché ai soggetti convenga l'irregolarità più grave dato che maggiore è il beneficio netto. Un modo alternativo di impostare il problema è quello di prevedere che il costo dell'attività sommersa sia commisurato alla gravità dell'irregolarità e quindi al livello di  $Y_e$ . Infatti sostituiamo  $F$  ad  $F'$ , con  $F = mY_e$ , dove  $m$  è l'aliquota della sanzione fissata percentualmente sull'importo evaso  $tY_e$ . Ricordiamo che  $t$  è un'aliquota d'imposta proporzionale sul reddito. Posto ciò riscriviamo la [9], che diventa:

$$\text{MAX}(Y_e)_{Y_e \geq 0} [ B(Y_e) - \pi(v)FY_e ] \quad [10].$$

Il livello scelto di sommerso ( $Y_e^*$ ) sarà determinato anche dalla sanzione e cioè dall'uguaglianza tra costi/benefici marginali, cioè quando

$$MB(Y_e^*) = \pi(v)F \quad [11],$$

così più vigilanza dovrebbe imporre agli operatori in nero maggiori costi marginali riducendo il beneficio netto. Il problema è che aumentano i costi della pubblica amministrazione (controlli, sanzioni e contenzioso) il che fa capire che ci sia un livello tollerato di sommerso considerato ottimale, combinando pene severe e bassi livelli di vigilanza, garantendo sempre una sanzione. D'altronde lo Stato non può ignorare il fenomeno visto che il sommerso gli impone danni ingenti, sia come minori servizi di *welfare*, sia come perdita di efficienza in termini di concorrenza, che abbassando tutela, sicurezza e salute dei lavoratori. Se indichiamo con  $H(Y_e)$  le perdite per la società (cioè per l'Amministrazione Finanziaria che quindi non ha modo di utilizzare il reddito complessivo evaso per un'eventuale redistribuzione) e con  $c(v)$  il costo della vigilanza, la funzione obiettivo dello Stato potrebbe essere così descritta:

$$\text{MIN}_{(F, v)} [ H(Y_e) - \pi(v)FY_e + c(v) ] \quad [12]$$

e l'obiettivo sarebbe quello di minimizzare i costi scegliendo ad hoc  $v$  e  $F$ . Tuttavia si nota che a fronte di pene molto severe si vada incontro a diversi gradi di giudizio e allora, data sia l'inefficienza del sistema sanzionatorio che anche la cautela del giudice, si abbassano molto il costo atteso e quindi, in ultima analisi, si fa così preferire il sistema sanzionatorio con pene contenute ma certe.

#### 4.c Modello di Bernardi-Franzoni

L'ultimo modello oggetto della nostra attenzione è quello che vede l'evasione fiscale come una scelta di portafoglio, anche se tale approccio rispetto al precedente è maggiormente incentrato su quello che riguarda l'accertamento e la sanzione. Il modello più noto in quest'ottica è quello sviluppato da Allingham e Sandmo (Allingham, Sadmo, 1972) che, arricchito dall'integrazione di Bernardi e Franzoni (Bernardi, Franzoni, 2004), costituisce un contributo fondamentale per l'analisi economica del fenomeno evasivo. Le ipotesi sono le seguenti:

- a) il contribuente agisce razionalmente ed egoisticamente al fine di massimizzare in condizioni di incertezza la propria utilità;
- b) il contribuente manifesta un certo grado di avversione al rischio (essere scoperto e punito);

<sup>23</sup> Le funzioni dei benefici e dei costi legati all'evasione sono crescenti in  $Y_e$ .

- c) il contribuente conosce il proprio reddito effettivo  $Y$ , ignoto al fisco, di cui dichiara solo una parte  $Y_d = Y - Y_e$  (più o meno alta);
- d) esiste una semplice imposta proporzionale sul reddito, con aliquota costante  $t$  applicata sul reddito dichiarato  $Y_d = Y - Y_e$ ;
- e) probabilità  $p$   $[0,1]$ , nota al contribuente, che la dichiarazione sia accertata. In caso di accertamento positivo per il Fisco si applica una sanzione amministrativa proporzionale, secondo il fattore  $m$ , all'imposta evasa  $F = mtY_e$ ;
- f)  $d$ , è il disagio per il contribuente, legato all'interferenza dell'accertamento sulla sua attività economica. Questo fattore si lega anche al timore che l'accertamento "scopra" altre magagne del contribuente nei confronti dell'amministrazione, collegate collateralmente all'accertamento.

Date queste ipotesi il contribuente decide la quantità ottimale di evasione che massimizza la sua utilità attesa. In sostanza se non c'è accertamento l'evasione è un premio, mentre con l'accertamento si ha una perdita. In particolare, l'utilità attesa è pari alla combinazione del reddito senza accertamento e con accertamento.

Quindi, l'utilità attesa complessiva del contribuente è:

$$EU(Y_e) = (1 - p)u[Y - t(Y - Y_e)] + pu[Y - t(Y - Y_e) - tY_e - mtY_e - d] \quad [13].$$

Se non vi è accertamento, il reddito netto è pari al reddito  $Y$  meno l'imposta pagata sul reddito dichiarato  $tY_d$ ; con l'accertamento da parte del fisco il reddito netto è decurtato anche del pagamento dell'imposta evasa  $tY_e$ , della sanzione  $F$  e del costo di disturbo  $d$ . L'evasione fiscale ha un proprio rendimento atteso, pari al guadagno netto per ogni euro di reddito evaso. Il beneficio monetario atteso è quindi dato da:  $(1-p)tY_e$  (se il fisco non accerta, risparmio l'imposta  $tY_e$ ) -  $p mtY_e$  (se mi accerta, pago la sanzione). Quindi il rendimento atteso dell'evasione è pari a

$$r^a = t[1 - p(1 + m)] \quad [14].$$

Se consideriamo una situazione in cui ci sia una probabilità di accertamenti del 10%, una sanzione del 200% sull'imposta evasa e un'aliquota proporzionale sul reddito del 25%, il rendimento sarà pari a  $0,25[1 - 0,10*(1+2)] = 0,175$ . Quindi "per ogni euro evaso il contribuente ottiene un rendimento atteso del 17,5%" (Bernardi, Franzoni, 2004, p. 22), allora se questo è positivo è indotto a evadere e viceversa se è negativo. A questo punto entra in gioco il fattore propensione al rischio infatti non è detto che il contribuente evada completamente l'imposta. Consideriamo come il contribuente medio non ami l'incertezza, quindi l'unico modo per diminuire l'incertezza è quello di evadere poco, infatti il grado di avversione al rischio influenzerà direttamente l'ammontare dell'evasione, nel senso che "tanto più il contribuente è avverso al rischio, tanto minore è l'evasione" (Bernardi, Franzoni, 2004, p. 22). Analizzando più approfonditamente il modello possiamo fare alcune considerazioni. Innanzitutto per scoraggiare completamente l'evasione bisognerebbe che il rendimento atteso della stessa fosse negativo, cioè  $t[1 - p(1 + m)]$  dovrebbe essere minore di zero, ossia  $p > 1/(1 + m)$ . In particolare data una sanzione del 200%, il tasso degli accertamenti dovrebbe essere maggiore del 33%, un livello oggettivamente proibitivo.

Prendiamo ora in considerazione gli strumenti per controllare il fenomeno: sanzioni e probabilità di accertamenti. Becker ha mostrato che le prime sono il metodo meno costoso per l'amministrazione, cosa opposta all'aumento dei secondi visto che necessitano di un maggior numero di personale specializzato. In sostanza l'effetto maggiormente positivo è quello esercitato dalla probabilità di accertamento.

Il contribuente determina il guadagno ottimale dell'evasione,  $tY_e^*$ , sottraendo dal rendimento atteso dall'evasione fiscale il premio per il rischio (la perdita che deriva dall'incertezza). Quindi il beneficio individuale sarà:

$$B(Y_e) = tY_e^* [1 - p(1 + m) - PR(Y_e^*)] \quad [15],$$

il contribuente trae un beneficio pari al rendimento atteso dell'evasione moltiplicato l'ammontare evaso, meno il premio per il rischio, che sarà tanto più grande maggiore è l'avversione al rischio; facendo così diminuire la convenienza del comportamento evasivo. Inoltre la perdita netta di gettito per l'Amministrazione è pari a:

$$H(Y_e) = -(1 - p)tY_e^* + pmtY_e^* = [1 - p(1 + m)]tY_e^* \quad [16].$$

La perdita netta dell'amministrazione è maggiore del beneficio individuale dell'evasione per una cifra pari al premio per il rischio  $PR(Y_e^*)$ , cioè l'evasione implica uno spreco di utilità, che deriva dall'incertezza del contribuente<sup>24</sup>.

Se poi consideriamo il fenomeno dal lato della ricchezza risulta chiaro che i contribuenti meno abbienti sono più avversi al rischio e viceversa, come viene mostrato dal caso tipico del tavolo da gioco, dove il ricco si mostra più

<sup>24</sup> Tale spreco può rendere convenienti politiche (es. Italia) di concordato preventivo con il Fisco.

amante del rischio. Infine l'effetto di disagio causato dall'accertamento è un costo che il contribuente non può non sopportare visto che è sopportato anche da chi dichiara correttamente il proprio reddito.

Nel modello le determinanti dell'evasione sono tre: aliquota fiscale, probabilità di accertamento e sanzione. Per quanto concerne l'aliquota sembra esserci una relazione inversa tra quest'ultima e l'evasione, mentre il legame diretto sarebbe una percezione viziata dalla psicologia comune, come mostrano esercizi di economia sperimentale (Bernardi, Franzoni, 2004). L'effetto della probabilità di accertamento sembra più certo, nella direzione in cui un suo aumento riduce il rendimento atteso dell'evasione e aumenta il premio per il rischio, riducendo così il fenomeno. Infine le analisi empiriche sottolineano che il livello della sanzione incida meno sul comportamento del contribuente, visto che l'effetto della sanzione tende ad essere poco percepito se non c'è una probabilità di accertamento abbastanza alta. Ci sono, inoltre, altri aspetti teorici che risultano importanti nel comportamento evasivo. In questo senso è importante sottolineare come il contribuente sia influenzato dalla *fairness* che attribuisce allo "scambio" tra imposte pagate e prestazioni pubbliche ricevute (o che giudica con favore) (Bernardi, Franzoni, 2004, p.30). Ciò che risulta quindi determinante è l'immagine di autorevolezza e correttezza che la classe politica e burocratica trasmette alla società (Bernardi, Franzoni, 2004), quindi appare decisivo il livello di corruzione amministrativa, punto che riprenderemo nel prossimo paragrafo. Infine l'incertezza della normativa sembra fare ulteriormente crescere sul contribuente la percezione del rischio, generando un senso ostile nei confronti delle istituzioni e facendo crescere fenomeni opportunistici da parte dei funzionari, cioè aumentando la corruzione.

## 5. CORRUZIONE, BUROCRAZIA ED EVASIONE FISCALE

Sette secoli fa Dante posizionò i corrotti nella parte più profonda dell'Inferno, così riflettendo la concezione medievale che vedeva in modo spregevole il comportamento corrotto, d'altro canto anche Shakespeare tenne in alta considerazione la tematica della corruzione in alcuni suoi drammi. E' noto come il ruolo dello Stato nell'economia si sia accresciuto e questo considerando diversi fattori dall'imposizione fiscale, all'alto livello di spesa pubblica, alla necessità di regolazioni e controlli sulle attività economiche. La più conosciuta definizione di corruzione è "l'abuso del potere pubblico per scopi privati" (Banca Mondiale). Questa situazione può benissimo esistere anche nel settore privato per esempio nelle grandi imprese o in quelle attività regolate dal governo. Dal punto di vista della tassazione questo punto può essere analizzato considerando che imposte basate su leggi chiare che non richiedono frequenti contatti tra contribuenti e ispettori fiscali conducono ad una minore attitudine alla corruzione. Tuttavia la situazione del sistema fiscale non è sempre così chiara e ci possono essere svariati fattori che favoriscono la corruzione:

- leggi poco comprensibili che si prestano a più interpretazioni e che portano il contribuente ad avere necessità di assistenza;
- pagamento di tasse che richiedono frequenti contatti tra contribuente e amministrazione finanziaria;
- salari dei dipendenti del fisco generalmente bassi;
- atti di corruzione da parte dei dipendenti pubblici del fisco ignorati (o non facilmente rilevabili) e se scoperti poco penalizzati;
- procedure amministrative (criteri di selezione per verifiche fiscali) che mancano di trasparenza e non strettamente monitorate;
- dipendenti dell'amministrazione che hanno discrezionalità su molte importanti decisioni che riguardano il rapporto fiscale contribuente-stato (es. incentivi fiscali, etc.);
- controlli interni molto blandi.

Secondo diversi studiosi più alti livelli d'imposta potrebbero essere legati sia a più bassi che a più alti entrate dello Stato. Troviamo livelli minori di sommerso in quei paesi con una minore regolamentazione sulla vita d'impresa, meno corruzione, un migliore sistema legislativo, un più alto reddito tassato. Questo non significa che la regolazione di per sé porti al sommerso. Sfortunatamente la burocrazia porta con sé gravi distorsioni come la corruzione che favorisce in modo sensibile l'uscita dall'economia regolare. Quindi se da un lato il livello d'imposizione sembra guidare le imprese verso il sommerso, nel modello sviluppato da questi studiosi sembra che gli effetti positivi di maggiori tasse siano ad esempio un ambiente maggiormente contraddistinto dalla legalità, un livello più basso di attività irregolari e maggior reddito tassato, e quindi bisogna avere cautela su come il sistema fiscale è amministrato<sup>25</sup>. Anche in questo

---

<sup>25</sup> La Russia è l'esempio di paese con livello basso d'imposizione fiscale ma con un sistema corrotto di amministrazione fiscale e quindi, alla fine, con un pesante fardello sulle imprese che le induce a scegliere il sommerso.

caso si sottolinea come non ci sia una relazione così stretta tra livello di tassazione ed ampiezza dell'economia sommersa e sembrano pesare in modo rilevante anche altri elementi come burocrazia, corruzione e un più debole sistema legislativo: istituzioni deboli e una larga fascia di economia sommersa “vanno a braccetto” (Friedman, Johnson, Kaufmann, Zoido-Lobaton, 2000).

Una parte della letteratura si è così soffermata sull'impatto generato dalle regolamentazioni dei mercati e dal livello di efficienza e corruzione nella burocrazia. Così il settore irregolare può configurarsi come un'esternalità derivante dall'attività delle autorità pubbliche. Di recente alcuni studi pongono l'accento sullo svilupparsi di due tipi di equilibrio:

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

Bisogna inoltre sottolineare che un'efficiente amministrazione pubblica incide positivamente sull'economia sommersa dato che un apparato che funziona rende più rischiosa l'attività irregolare e più costoso non emergere. Inoltre il ruolo della corruzione (abuso del potere pubblico a scopo personale), superando una certa soglia, nichilisce le altre determinanti dell'economia sommersa perché gli imprenditori, “pagate le bustarelle”, non hanno motivo di preoccuparsi dei pubblici ufficiali addetti al controllo o degli ispettori del fisco. Le bustarelle diventano una sorta di *passé-partout*. Riassumendo il modello (cui si rimanda) di Bovi (Bovi, 2003) consideriamo  $Y_e$  il livello di evasione dato l'insieme parametrico  $(F, t, B)$ , dove  $F$  è la sanzione attesa,  $t$  è l'aliquota fiscale e  $B$  sono le eccessive regolamentazioni. I ricavi sono modellati come funzione lineare di  $t$ , di  $B$  e della quota di produzione sommersa  $Y_e$ , mentre la funzione dei costi è assunta quadratica in  $Y_e$ , dato che operare con una quota crescente di evasione fa aumentare la probabilità di essere scoperti. La quota ottimale di  $Y_e$ , cioè  $Y_e^*$ , è selezionata dalle imprese uguagliando costi e ricavi marginali e, dal punto di vista imprenditoriale, ogni possibile combinazione dell'insieme parametrico detto è in equilibrio se realizza tale uguaglianza. Il punto successivo è capire perché i governi scelgano proprio quel mix di  $(F, t, B)$ .

Dal modello suddetto si evincono tre differenti situazioni:

- a) imprese che pagano più bustarelle che tasse, operando in mercati sovregolamentati con un'elevata quota di reddito nascosto alle autorità (corrotte e inefficienti);
- b) le imprese pagano gran parte delle poche tasse richieste da una pubblica amministrazione poco invasiva e mediamente efficiente e corrotta;
- c) imprese pagano molte tasse e producono in un ambiente istituzionale estremamente efficiente e non corrotto, ma invadente e costoso.

Analizziamo adesso una situazione in cui il comportamento del contribuente non consideri solo l'opportunità di evadere l'imposta ma anche la possibilità di corrompere chi dovrebbe punire e scoprire l'evasore. Dall'analisi emerge che spesso le misure che rappresentano un deterrente dell'evasione non lo sono altrettanto per la corruzione, quindi impiegare solo risorse pubbliche per prevenire l'evasione, non investendo anche per arginare la corruzione, può rappresentare uno spreco (Lavanda, 1995). Il pensiero comune ci porta a pensare che più alti stipendi nella pubblica amministrazione portino ad un più basso livello di corruzione, tuttavia possiamo notare che ci sia un legame tra lo stipendio ufficiale di un amministratore pubblico e il suo grado di corruttibilità, sotto due punti di vista: più alto è il suo stipendio “ufficiale” più perderà in termini di costo-opportunità se verrà colto in fallo con un'attività di corruzione; bassi stipendi nella pubblica amministrazione possono rendere meno repressibili i dipendenti pubblici ad accettare bustarelle in confronto a dipendenti o dirigenti meglio pagati e abituati a lavorare in ambienti caratterizzati da una maggiore meritocrazia.

Analizzando il fenomeno della corruzione in modo più empirico cercheremo di analizzare in fenomeno della corruzione cercando di misurarlo. Ciò non è un compito agevole, comunque, come risulta da uno dei migliori studi in

tal senso, il *Transparency International Index* (scala da 1 a 10<sup>26</sup>), si è misurato la percezione della corruzione (nel 1998) e i dati sono molto interessanti infatti la minor percezione si è avuta in Danimarca (10), mentre in Francia è al 6,70, in Gran Bretagna all'8,70 mentre in Italia è 4,60 addirittura inferiore che alla Repubblica Ceca (4,80), alla Namibia (5,30) o al Costa Rica (5,60) (Tanzi, 1998). Considerando infine il rapporto dell'*Economist* (The Economist, 2003) possiamo notare che l'autorevole rivista inglese ha stilato una tabella che riporta l' "indice di percezione della corruzione" dove si classificano i paesi in base al livello di percezione della corruzione tra politici e pubblici ufficiali. Fatta pari a 10 la percezione minima all'interno dell'UE abbiamo una situazione differenziata ma che tratteggia un indice per niente confortante per il nostro paese. La migliore situazione sembra essere presente in paesi come la Finlandia (9,7), Danimarca (9,5), Regno Unito (8,7) o Germania (7,3), in mezzo troviamo paesi come Francia (6,3), Irlanda (6,9) o Spagna (7,1) mentre l'Italia con uno scarso 5,2 ha un indice addirittura più basso della Slovenia, della Namibia, dell'Estonia o di Taiwan, basti pensare che su livelli simili al Belpaese ci sono paesi come Uruguay, Malesia, Ungheria, Bielorussia, Lituania, Tunisia, tanto per citare qualche esempio.

## **6. FATTORE LAVORO, EVASIONE FISCALE ED ECONOMIA SOMMERSA**

La portata e l'ampiezza del lavoro sommerso ha nel livello del carico fiscale e contributivo una delle sue cause più intime: il livello di questo "peso" influenza sia i lavoratori che le imprese ad entrare nel sommerso. L'incidenza dei carichi fiscali e contributivi sull'economia sommersa non dipendono però solo dalla loro ampiezza ma anche dalla loro struttura. Nei paesi caratterizzati da una forte imposizione sui redditi, l'impulso all'evasione può essere dato sia dal lavoratore dipendente che dal lavoratore che esercita un'attività indipendente. Nei paesi che impongono pesanti carichi contributivi invece la pressione viene ad esercitarsi sulla domanda di lavoro ed allora il lavoro sommerso tende ad organizzarsi in seno all'impresa come totale o parziale immersione. Il tasso d'imposizione sul lavoro dipendente (imposte e contributi sociali) nell'UE è passato dal 35% del 1981 a più del 42% nel 1995. Dopo il 1996 si è dato impulso ad un dibattito a livello comunitario, attraverso il gruppo di lavoro sulla politica fiscale, per abbassare il livello di tassazione sul lavoro. Inoltre le linee direttrici per l'occupazione del 1998 invitano ugualmente gli Stati membri ad esaminare l'opportunità di abbassare di una riduzione del tasso dell'IVA applicabile ai servizi a forte intensità di manodopera (Commissione Europea, 1998).

Secondo il premio nobel Gary Becker, che ha analizzato i fattori fiscali come stimolo al sommerso di lavoro, si deve mettere in luce l'elemento di rischio del lavoro nero, dato che c'è la reale possibilità di essere scoperti e quindi dover pagare una sanzione. Di contro, lavorare a nero permette all'individuo di ridurre il suo carico fiscale o di accrescere il suo reddito. In altre parole si può dire che il costo-opportunità di lavorare in nero per un soggetto si rifà ad una sorta di meccanismo che potremmo definire "lotteria a due tappe". La prima prevede che il soggetto decida la quantità di ore totale che desidera lavorare. La seconda invece vede l'individuo scegliere di dedicare parte del suo tempo di lavoro nel sommerso. Questo approccio mette in luce una serie di fattori cruciali che influenzano i soggetti nella scelta di evadere: il tasso marginale di tassazione sui redditi dichiarati; la probabilità soggettiva di essere scoperti; il tasso di penalità sui redditi da lavoro nero, e inoltre il livello del salario sul mercato nero e su quello ufficiale. Così il grado di avversione al rischio di un individuo gioca un ruolo determinante nella scelta (Fortin, 2002). Non bisogna dimenticare come la decisione di sommergersi sia una decisione interattiva tra datore e lavoratore. D'altro canto la letteratura empirica ha mostrato che la tassazione imposta nel settore formale sia una delle possibili ragioni che spingono gli imprenditori ad agire nel sommerso dato che rappresentano un costo per produrre nella legalità. Nel grafico (fig. 1) che Bouev ha elaborato (Bouev, 2002), si nota che un incremento nel valore della tassazione globale sulle imprese riduca il surplus del settore regolare, spostando il fattore lavoro nel settore informale visto che diminuisce la probabilità di trovare lavoro nell'economia regolare e al contempo aumentino i disoccupati dato che i posti a disposizione diminuiscono.

---

<sup>26</sup> Valori più bassi indicano la percezione di un ambiente maggiormente corrotto.

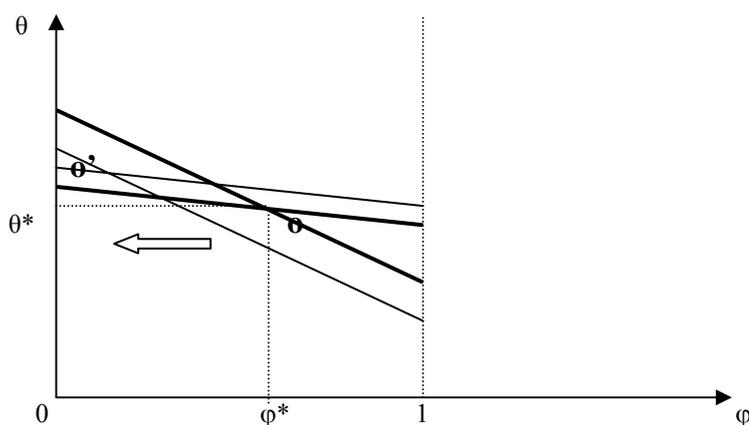


Fig. 1. Effetto dell'aumento delle imposte (Fonte: Bouev, 2002, p. 36).

Nel grafico indichiamo con  $v$  i disoccupati, con  $n$  il numero dei posti di lavoro nel settore regolare, con  $\theta$  il rapporto  $v/n$  e infine con  $\varphi$  la probabilità di trovare lavoro nel settore regolare (compresa tra 0 e 1). Se aumenta la tassazione, nello spostamento da  $o$  a  $o'$  avremo la seguente situazione:  $\theta$  aumenta (aumenta  $v/n$ ), cioè aumentano i disoccupati e  $\varphi$  diminuisce; così cresce il numero dei lavoratori nel sommerso e la disoccupazione. L'autore sottolinea come il mix di politiche economiche volte a ridurre l'area del sommerso, tra cui per esempio una riduzione fiscale (ma non solo), portino con sé anche riduzioni nel tasso di disoccupazione, cercando di trasformare lavoro "cattivo" in lavoro "buono" (Bouev, 2002).

A questo punto faremo alcune considerazioni riguardo al salario minimo. Il salario minimo dovrebbe avere il fine di proteggere le categorie maggiormente a rischio di emarginazione e sfruttamento, dove l'alternativa in questo caso sarebbero salari ancora minori o peggio un'entrata nell'area del sommerso. Un vantaggio del salario minimo tenuto sufficientemente basso sta proprio nel fatto che potrebbe far uscire dal sommerso molti lavoratori. Inoltre bisognerebbe accompagnare l'introduzione del salario minimo con misure che riducano il cuneo fiscale sui lavori pagati al salario minimo e un po' sopra questi (es. in Francia ci sono sgravi fiscali fino ai salari pagati 1,7 volte lo SMIC<sup>27</sup>). In questa maniera si potrebbe ridurre il costo del lavoro e allo stesso tempo aumentare i salari netti incentivando l'emersione. Per quel che riguarda la differenziazione dei salari in base all'età, oggi il fenomeno di lavoratori giovani sotto pagati è troppo frequente per non essere al centro dell'attenzione e così una introduzione del salario minimo dovrebbe, come in Olanda, evitare che si arenino nel sommerso o in contratti precari (Boeri, Perotti, 2004).

## 7. TEORIA DEI GIOCHI APPLICATA ALL'EVASIONE FISCALE

Il rapporto tra cittadino e Stato può essere ricondotto ad un gioco strategico ripetuto infinitamente. Entrambi i giocatori mirano alla massimizzazione dei rispettivi guadagni (*payoffs*). In tale ottica, ci può essere utile ricordare che l'impegno di Ezio Vanoni da studioso e statista può essere visto, in chiave di teoria dei giochi, come il tentativo di creare le premesse per l'instaurarsi di un ambiente cooperativo fra il giocatore-Stato e il giocatore-cittadino; infatti la reciproca cooperazione – cioè un rapporto funzionante fra mercato e istituzioni pubbliche – avrebbe consentito di raggiungere risultati socialmente migliori. L'ambiente – qui identificabile con lo spazio strategico – costituisce l'assetto istituzionale dove si svolgono le attività dei due giocatori e i loro interscambi (Montedoro, Fiocca, 2004). Secondo Vanoni era diffusa la sensazione che l'evasione fosse diventata una sorta di forma di legittima difesa contro un'imposizione ritenuta lesiva della libertà individuale e sottolineava come il contribuente avesse invece il dovere sociale e morale di partecipare al gettito pubblico, che equivale ad una delle esigenze prime della convivenza sociale, qualora il tributo sia equo. Secondo lui nuove regole del gioco (dichiarazione dei redditi annuale, dovere di motivare le rettifiche da parte del Fisco, sistema sanzionatorio, etc.) sottendevano un'esigenza di *common knowledge*, cioè di definizione di regole note a tutti e chiare. Egli voleva stabilire un legame più trasparente tra tributo e spesa pubblica,

<sup>27</sup> SMIC, *Salair Minimum Interprofessionnell de Croissance* (salario minimo intercategoriale di crescita).

creando i presupposti per una sorta di gioco cooperativo attraverso un miglioramento sia per lo Stato che per il contribuente (Montedoro, Fiocca, 2004).

### 7.a Gioco dell'evasione fiscale

Il gioco dell'evasione fiscale può essere rappresentato innanzitutto come un gioco statico ad informazione completa. I *payoffs* sono da noi costruiti<sup>28</sup> in modo che la coppia di valori rappresenti la situazione: contribuente-fisco (C;F); mentre i termini del gioco sono: F = Fisco (amministrazione finanziaria); C = contribuente (persona fisica o impresa); E = evade; A = accerta; NA = non accerta.

Tab. 2. Payoffs dei costi/benefici del Contribuente e del Fisco

Variabili di costo/beneficio	Giocatori	
	Contribuente	Fisco
<b>Imposta</b>	-3	3
<b>Sanzione e interessi</b>	-2	2
<b>Costi accertamento</b>	0	-0,1

Tab. 3. Gioco dell'evasione fiscale

		C	
		E	NE
F	A	-5; 4,9	-3; 2,9
	NA	3; -3	<b>-3;3</b>

In questo caso non esiste un equilibrio di Nash, visto che in qualunque situazione uno vince e l'altro perde e questo a prescindere dal fatto che il contribuente e il Fisco siano agenti più o meno avversi al rischio. Il Fisco deve scegliere se accertare (controllare) o non accertare la dichiarazione dei redditi, tenendo conto che tale attività ha un costo, mentre il contribuente decide se evadere l'imposta oppure no. La letteratura suggerisce che se il fisco non controllasse il contribuente avrebbe la soluzione ottima nell'azione evasiva e viceversa; d'altra parte se il contribuente paga correttamente le imposte il fisco dovrebbe non accertare. Alla luce di ciò pare che la strategia sia indefinita e l'unica affermazione possibile sia osservare che ciascuno sarebbe insoddisfatto del suo comportamento, una volta conosciuto quello altrui. Infatti se entrambi amano il rischio la soluzione sarà (E; NA) cioè (3; -3) (data la prima scelta da parte del contribuente): il fisco perde l'imposta e il contribuente la risparmia, realizzando così un guadagno irregolare, che è la sua soluzione ottimale. Se entrambi sono avversi al rischio si ha situazione per cui si ha (NE; A) cioè (-3; 2,9) dove il contribuente paga l'imposta mentre il fisco la incassa spendendo però 0,1 per l'attività di verifica. La soluzione invece cambia se i giocatori sono differenti rispetto alla propensione al rischio: se il contribuente rischia ed evade mentre il Fisco è avverso al rischio e accerta si arriva alla soluzione ottima per l'amministrazione finanziaria, che "guadagna" l'imposta evasa, la sanzione e gli interessi meno il costo dell'accertamento invece si ha contestualmente la situazione peggiore per il contribuente che paga l'imposta maggiorata di sanzione e interessi, cioè (-5; 4,9). Se viceversa il contribuente è avverso al rischio e non evade mentre il fisco ha un atteggiamento rischioso e non accerta si ha la situazione per cui il contribuente paga l'imposta e il fisco incassa il tributo non sostenendo neppure il costo dell'accertamento, cioè (-3; 3). Come si può notare la parte sinistra del gioco, cioè dove il contribuente evade, è quella secondo la quale si arriva alla situazione ottima per entrambi i giocatori e al contempo quest'area di scelta è anche quella che porta al risultato peggiore per entrambi. L'area di destra, dettata dal comportamento virtuoso del contribuente, è quella per così dire di *second best* cioè la seconda migliore per entrambi. La soluzione di *second best* (-3; 3) dove il contribuente non evade e fisco non controlla può leggersi in un'ottica di cooperazione fra i due agenti economici.

L'introduzione di ipotesi di accordo Fisco-Contribuente può così accentuare questa soluzione di *second best*. Nella fattispecie possiamo considerare lo strumento del concordato preventivo italiano ("pianificazione fiscale concordata" o PFC). Con tale strumento il nostro legislatore prende lo spunto da una *ratio* di base e cioè l'esistenza dell'economia sommersa (in Italia molto consistente) e l'ideazione di un meccanismo per farla emergere. Alla base di

<sup>28</sup> I *payoffs* sono impostati in modo da tener conto sia di un'eventuale pagamento agevolato della sanzione, caso ormai piuttosto frequente nel panorama fiscale italiano, sia di un costo di accertamento per il Fisco proporzionalmente basso rispetto all'imposta evasa.

questo proposito c'è un assunto di partenza: il contribuente dichiara di più se gli conviene, e così si può pensare alla creazione di un baratto (accordo cooperativo) tra emersione e concessione di una tassazione più lieve. D'altra parte l'emersione comporta un circolo virtuoso, per il contribuente ci sono dei benefici e degli obblighi. I benefici sono appunto una tassazione agevolata e la diminuzione del carico previdenziale; possibilità di non emettere scontrini/ricevute e la limitazione dei poteri di accertamento per l'Amministrazione finanziaria<sup>29</sup>. Gli obblighi sono la dichiarazione di un ammontare minimo di ricavi/compensi o reddito<sup>30</sup> e bisogna essere congrui con gli studi di settore<sup>31</sup>. Il beneficio principale è un minor carico fiscale sulla parte di reddito incrementale rispetto al 2001. Non è comunque trascurabile per l'amministrazione finanziaria il fatto che si sappia in anticipo l'entità dell'entrata fiscale viste le problematiche d'impostazione del bilancio pubblico e le richieste di rendicontazione da parte di Bruxelles.

### 7.b Gioco dell'evasione fiscale in forma di "strategia mista"

Se adesso consideriamo il primo gioco precedentemente considerato e applichiamo una strategia mista con l'introduzione delle probabilità, la situazione diventerà più articolata<sup>32</sup>. Le probabilità sono  $\alpha$  e  $\beta$  entrambe contenute tra 0 e 1 estremi inclusi. La prima ( $\alpha$ ) è la propensione al rischio del contribuente mentre la seconda ( $\beta$ ) è la propensione al rischio del fisco. Poniamo  $\alpha$  e  $\beta$  pari a zero quando le rispettive propensioni al rischio sono nulle e pari a 1 quando c'è il massimo della propensione al rischio. I valori attesi per entrambi sono i guadagni soggettivi moltiplicati per la probabilità di avere quei guadagni. La situazione, se consideriamo il primo gioco che abbiamo illustrato è la seguente:

Tab.4. Gioco dell'evasione fiscale con strategia mista

		C	
		E ( $\alpha$ )	NE ( $1-\alpha$ )
F	A ( $1-\beta$ )	-5; 4,9	-3; 2,9
	NA ( $\beta$ )	3; -3	-3; 3

Il valore atteso del contribuente è così scomposto:

- se evade (E)  $\rightarrow -5(1-\beta) + 3(\beta) = -5 + 5\beta + 3\beta = 8\beta - 5$
- se non evade (NE)  $\rightarrow -3(1-\beta) - 3(\beta) = -3\beta - 3 + 3\beta = -3$

Il contribuente si orienta dove guadagna di più e questo è verificabile se consideriamo  $E-NE = 8\beta - 5 + 3 = 8\beta - 2 = 4\beta - 1$ .

Consideriamo  $E > NE$  se  $4\beta - 1 > 0$ , cioè se  $4\beta > 1$ . Quindi per  $\beta > 1/4$  il contribuente evade ( $\alpha = 1$ ) e non evade se  $\beta < 1/4$  ( $\alpha = 0$ ).

Se  $\beta = 1/4$  per il contribuente è indifferente evadere o non evadere.

Il valore atteso del fisco è così scomposto:

- se accerta (A)  $\rightarrow 4,9(\alpha) + 2,9(1-\alpha) = 4,9\alpha + 2,9 - 2,9\alpha = 2\alpha + 2,9$
- se non accerta (NA)  $\rightarrow -3(\alpha) + 3(1-\alpha) = -3\alpha + 3 - 3\alpha = 3 - 6\alpha$

Anche il Fisco orienta le sue scelte nel senso della massimizzazione del proprio guadagno, quindi se consideriamo  $NA - A = 3 - 6\alpha - 2\alpha - 2,9 = 0,1 - 8\alpha$ . Quindi  $NA > A$  se  $0,1 - 8\alpha > 0$ , cioè se  $-8\alpha > -0,1$ , quindi  $8\alpha < 0,1$ . Quindi se  $\alpha < 1/80$  il Fisco non accerta ( $\beta = 1$ ). Viceversa se  $\alpha > 1/80$  il Fisco accerta il contribuente ( $\beta = 0$ ). Se  $\alpha = 1/80$  per il Fisco è indifferente accertare o non accertare. In conclusione se il contribuente pensa che il Fisco accerti con probabilità almeno pari a  $1/4$  (0,25) per lui va bene qualsiasi cosa in particolare  $1/80$  (0,0125) e viceversa. Quindi la strategia mista ( $\alpha; \beta$ ) = (1/80; 1/4) è un equilibrio di Nash caratterizzato da una bassa propensione al rischio per il Fisco (0,25) e da una propensione al

<sup>29</sup> Tale limitazione si riflette, per chi aderisce alla PFC, in una protezione da tutte le forme di accertamento presuntivo. Con riferimento all'accertamento analitico l'amministrazione finanziaria sarà privata della possibilità di accertare un maggior reddito d'impresa o di lavoro autonomo qualora il reddito accertabile sia inferiore o pari al 50% di quello dichiarato per ciascun anno concordato.

<sup>30</sup> Possono aderire gli esercenti arti e professioni, gli imprenditori individuali, l'impresa familiare, le società semplici, le associazioni di artisti/professionisti, le società, le cooperative e infine gli enti commerciali e non, in sostanza una platea elevata di soggetti che costituiscono lo "zoccolo duro" della nostra economia. I requisiti sono la continuità dell'attività nel 2003 e 2004 con omogeneità rispetto al 2001, dichiarando per il 2003 ricavi/compensi pari al valore 2001 + 8% o reddito 2001 + 7% e per il 2004, ricavi/compensi 2003 + 5% o reddito 2003 + 3,5%.

<sup>31</sup> Tali studi si prefiggono l'obiettivo di identificare la capacità reddituale potenziale del contribuente medio di ogni categoria economica tramite l'analisi dei dati dichiarati e di altri elementi extracontabili. Il contribuente che non risulta in linea con quanto stabilito dagli studi di settore è sottoposto ad accertamento da parte del fisco.

<sup>32</sup> In questo caso esiste un equilibrio di Nash dato che siamo in presenza di un numero finito sia di giocatori che di strategie. Come per il gioco precedente i valori sono da noi impostati.

rischio bassissima per il contribuente. In ultima analisi il Fisco accerterà (con alta probabilità) e il contribuente pagherà le tasse.

## 8. LIVELLO DI TASSAZIONE, FATTORI DI CONTESTO ED ECONOMIA SOMMERSA: UN QUADRO INTERNAZIONALE

La nostra analisi si sposta adesso su un livello di evidenza empirica prendendo in considerazione i livelli di tassazione, ma anche altri indicatori che in modo diverso tratteggiano da un lato il rapporto del contribuente con l'amministrazione pubblica e dall'altro sottolineano le differenti condizioni all'interno dei differenti paesi. Utilizzeremo un'ottica comparata, al fine di tratteggiare più precisamente il contesto di riferimento nell'analisi del fenomeno "evasione". Per ora esporremo i diversi indicatori senza correlarli al livello di economia sommersa, che, invece, verrà fatto nell'ultima parte del paragrafo commentando la figura 3 (vedi p. 26).

Tab. 5. Livello di pressione fiscale<sup>33</sup> (percentuale del PIL)

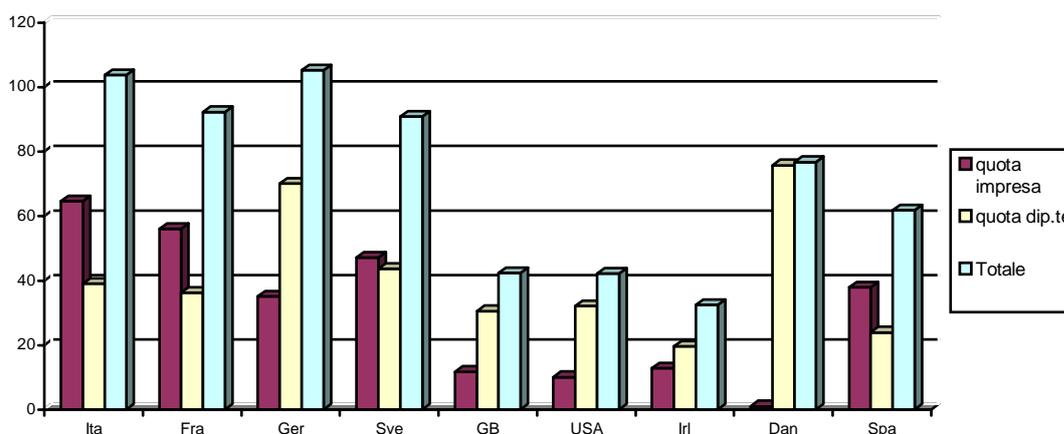
Paesi	1982	1992	2002	Δ (1982-1992)	Δ (1982-2002)
Francia	44,4	44,9	45,4	+ 0,5	+ 1,0
Germania	42,8	42,3	41,1	- 0,5	- 1,7
Italia	34,3	41,0	41,3	+ 6,7	+ 7,0
Regno Unito	35,8	37,2	36,6	+ 1,4	+ 0,8
USA	28,9	26,7	26,5	- 2,2	- 2,4
Irlanda	35,1	34,4	29,6	- 0,7	- 5,5
Spagna	27,7	37,2	36,1	+ 9,5	+ 8,4
Olanda	46,3	47,4	45,2	+ 1,1	- 1,1

Δ = variazione

Fonte: Banca d'Italia (2003) [Confindustria - Centro Studi (Benchmarking – Fattori di contesto)].

Se consideriamo la tabella 5 notiamo come il livello di pressione fiscale sia differenziato nei differenti paesi. Anche i punti di partenza (cioè il 1982) sono diversi, infatti si va dal 46,3% dell'Olanda al 27,7% della Spagna. Nel 2002, dopo vent'anni, è la Francia che presenta il valore più alto con il 45,4% di pressione fiscale, seguita dall'Olanda e poi dall'Italia e la Germania, mentre per i valori inferiori si deve registrare l'aumento consistente della Spagna che lascia il gradino più basso agli USA seguiti dall'Irlanda. I paesi che più hanno aumentato la pressione fiscale risultano essere quindi la Spagna, che tuttavia partiva da un dato basso, e l'Italia che invece partiva già da più del 34% per finire al 41,3%, valore peraltro nella "normalità" europea. Esiste quindi una forbice di ben 18,9 punti percentuali (nel 2002) tra il più alto dato europeo e gli USA.

Fig. 2. Cuneo fiscale - 2002



Fonte: Elaborazioni del Centro Studi di Confindustria su dati Ocse [Confindustria - Centro Studi (Benchmarking – Fattori di contesto)].

<sup>33</sup> In questo caso indichiamo il rapporto percentuale tra il complesso delle entrate tributarie e contributive delle amministrazioni pubbliche e il PIL, escluse le imposte in conto capitale.

Analizziamo adesso il fattore fiscale concentrandosi sul fattore lavoro e sull'aliquota fiscale a carico delle società. Il valore del cuneo fiscale sul fattore lavoro, cioè i contributi e le imposte sul lavoro<sup>34</sup> (fig. 2) in alcuni paesi rappresentativi, mette in luce che l'Italia sia il paese con il costo del lavoro a carico dell'impresa più alto in assoluto. Inoltre è seconda solo alla Germania come costo totale del lavoro seguita poi da Francia e Svezia. Gran Bretagna, Irlanda e USA, mostrano invece costi del lavoro bassi a fronte inoltre di bassissimi esborsi fiscali e contributivi per l'azienda. L'imposta sulle società (tab. 6) ci mostra un'aliquota sostanzialmente differente in Europa: dalla Germania con il 38,29% e l'Italia con il 37,25% si passa all'Irlanda 12,5%(Ferrajoli, 2004). Esiste comunque un cammino comune verso una maggiore omogeneità sull'imposizione societaria, infatti si evidenzia un trend di abbassamento delle aliquote in tutti i paesi europei, in particolare da parte di quei paesi con livelli più alti di tassazione.

Tab. 6. Aliquote medie fiscali sui redditi delle società

Paese	1996	2004	Δ (%)
Svezia	28,00	28,00	=
Grecia	40,00	35,00	- 5,00
Italia	53,25	37,25	- 16,00
Francia	36,70	34,30	- 2,40
Regno Unito	33,00	30,0	- 3,0
Spagna	35,00	35	-
Irlanda	38,00	12,5	- 25,5
Germania	57,40	38,29	- 19,11
USA	40,00	40,0	=

Fonte: S. Latini (2004b), (dati: Cato Institute, rate survey 2004 della KPMG, EIU).

Per quanto riguarda il mercato del lavoro il nostro paese ha il primato negativo come tasso di occupazione, infatti ci aggiriamo nel 2003 su un valore pari al 56% contro una media UE intorno al 64% con punte sopra il 70% in paesi come Svezia, USA, Regno Unito, Olanda, Danimarca ed in Germania il 65% circa, mentre per i cugini transalpini si presenta un tasso intorno al 63%.

Adesso prendiamo in considerazione la situazione contestuale che deve affrontare l'impresa *in fieri* quando vuole costituirsi regolarmente. Considerando la regolamentazione e l'efficienza della pubblica amministrazione mettiamo in evidenza due punti fattori importanti per l'impresa: la percezione delle difficoltà finanziaria nell'avviare un'impresa (poco supporto del credito) e delle difficoltà amministrative nell'avviare l'attività (tab. 7). L'Italia è al secondo posto in entrambe le classifiche mentre la prima classificata cambia da un indicatore all'altro. Nel nostro paese rispetto ad altri paesi Ocse non è solo difficile costituirsi regolarmente dal punto di vista economico ma le difficoltà sono acute anche a causa di complicate procedure amministrative che richiedono l'intervento di interventi esterni all'impresa. Nella fase di *start-up* imprenditoriale molte imprese non si trovano nella condizione di rispettare tutte le regole e sono così impegnate ad acquisire vantaggi o a evitare di sostenere costi, anche seguendo vie irregolari. Anche se non solo l'entità dei costi entra in gioco in questo meccanismo, poiché altri fattori possono essere coinvolti come: inadeguatezza manageriale; fattori ambientali; diseconomie esterne derivanti per esempio da mancanza di infrastrutture o servizi; infine persino pressioni della criminalità organizzata. In determinate circostanze talune realtà imprenditoriali preferiscono rinviare ad una fase posteriore la regolarizzazione, perché pensano che una regolarizzazione immediata le renda subito precarie, anche perché considerano non essenziali costi come quelli fiscali, contrattuali e contributivi, tutti fattori che delineano comunque un progetto d'impresa non valido e "zoppicante"<sup>35</sup>.

<sup>34</sup> In percentuale della retribuzione netta di un operaio medio manifatturiero senza carichi di famiglia.

<sup>35</sup> D'altro canto le imprese regolari che cominciano a non versare (o a versare in ritardo) i contributi dovuti sui dipendenti rappresentano un caso tipico di sopravvivenza che si realizza sommergendosi (Bianchi, Prezioso, 2003).

Tab. 7. Regolamentazione ed efficienza della Pubblica Amministrazione  
(ostacoli all'avvio di una nuova attività d'impresa - ostacoli finanziari/burocratico-amministrativi)

<i>Difficoltà a causa mancanza supporto finanziario</i>		<i>Difficoltà a causa procedure amministrative complesse</i>	
<b>Paesi</b>	<b>2002</b>	<b>Paesi</b>	<b>2002</b>
Grecia	89	Portogallo	86
Italia	88	Italia	78
Portogallo	84	Francia	78
Francia	82	Grecia	71
Spagna	77	Spagna	70
USA	76	Svezia	69
Germania	75	Irlanda	67
Irlanda	73	Germania	63
Svezia	68	Regno Unito	61
Regno Unito	63	USA	60

Range risposte: non affatto/molto d'accordo: 0-100

Fonte: Commissione europea, 2002 [Confindustria - Centro Studi (Benchmarking – Fattori di contesto)].

Consideriamo ora la tabella 8 che prende in considerazione tempi e costi per costituire una nuova impresa. La Grecia ha il dato di costo più elevato a fronte di un dato non molto alto per quel che riguarda il tempo di apertura. L'Italia mostra invece alti livelli sia per i costi (500 € per costituire un'impresa individuale) che per i tempi di costituzione che possono arrivare fino a 50 gg. Dati significativi inoltre si registrano per il Regno Unito dove appare molto agevole costituire una nuova attività imprenditoriale. La Spagna ha un costo pari a zero ma con tempi più elevati. Per quanto riguarda gli altri paesi si va da un costo che oscilla da 20 a 95 euro ad una durata per la costituzione che varia da 1 a 24 giorni.

Tab. 8. Tempi/costi per la costituzione di una nuova impresa

<b>Paesi</b>	<b>Durata (min-max in giorni lav.vi)</b>	<b>Costo minimo (€)</b>
Francia	3-12	60
Germania	1-10	20
Irlanda	1-5	40
Italia	0-50	500
Regno Unito	1-2	0
Spagna	2-24	0
Svezia	6-18	95
Grecia	2-8	760
Olanda	1-5	58

Fonte: Commissione Europea, 2002 [Confindustria - Centro Studi (Benchmarking – Fattori di contesto)].

Se prendiamo in esame l'esborso finanziario necessario all'impresa sia in forma di società per azioni che come società a responsabilità limitata (tab. 9), notiamo come per quanto riguarda le società di capitali l'Italia non sia certo un paese che pone grosse restrizioni economiche alle neo-imprese, in comparazione agli altri paesi, anche se sempre con lentezze burocratico-amministrative non indifferenti.

Tab. 9. Tempi/Costi per la costituzione di una SpA e Srl

<b>Paesi</b>	<b>Durata minima (giorni lav.vi)</b>		<b>Durata tipica (giorni lav.vi)</b>		<b>Costi di registrazione (€)</b>		<b>Capitale azionario minimo versato (€)</b>		<b>Costi totali (€)</b>	
	<i>SpA</i>	<i>Srl</i>	<i>SpA</i>	<i>Srl</i>	<i>SpA</i>	<i>Srl</i>	<i>SpA</i>	<i>Srl</i>	<i>SpA</i>	<i>Srl</i>
Francia	4	4	29	29	290	213	19.056	2.000	19.346	2.213
Italia	4	4	35	35	1.810	1.620	30.987*	3.000**	32.797	4.620
Germania	5	3	30	22	1.330	805	12.500	12.000	13.830	12.805
Irlanda	14	7	19	8	388	445	9.523	0	9.911	445
Spagna	13	11	25	24	2.090	1.590	15.000	3.000	17.090	4.590
Svezia	8	8	25	25	186	186	54.450	11.000	54.636	11.186
Regno Unito	4	3	8	7	40	40	20.000	0	20.040	40
Grecia	8	3	41	15	4.800	1.700	59.000	23.500	63.800	25.200
Olanda	5	5	60	30	935	885	45.000	10.000	45.935	10.885

\* = dal 2004 il limite minimo è 30.000 €

\*\* = dal 2004 il limite minimo è 2.500 €

Fonte: Commissione Europea, 2002 [Confindustria - Centro Studi (Benchmarking – Fattori di contesto)].

Nella fig. 3 (p. 26) cercheremo di approfondire maggiormente la nostra analisi. Innanzitutto abbiamo preso in considerazione il dato sull'economia sommersa secondo i dati di Schneider (vedi tab. 1) rispetto al 2002 e l'abbiamo messo in relazione ai fattori sopra descritti che, differentemente, incidono a nostro avviso sul livello dell'economia sommersa. Il grafico è costruito considerando tutti gli indici pari a 100 prendendo come indice-base il dato superiore per ogni indicatore rispetto a quel particolare paese di riferimento. Il primo indicatore riguarda l'aliquota fiscale sulle società che pare non essere strettamente correlato al valore dell'economia sommersa dato che il valore massimo è quello degli USA, paese con il livello di economia sommersa più basso tra i paesi Ocse (8,7% del PIL). La Germania è il secondo paese come livello di aliquota fiscale ma è comunque una nazione con un livello medio di sommerso. L'Italia, con un'aliquota tra le più alte, è il secondo paese per livello di sommerso superato solo dalla Grecia. I risultati in tale situazione appaiono contrastanti ed in alcuni casi controintuitivi. La pressione fiscale fornisce anch'essa molti risultati controintuitivi visto che il paese con il dato più elevato di pressione fiscale è la Francia, contraddistinta da un valore medio di sommerso (15% del PIL). Se consideriamo il livello di economia sommersa ci accorgiamo che gli USA con un dato pari all'8,7% sono il paese con il livello più basso di sommerso fra i paesi Ocse a fronte anche di un basso livello di pressione fiscale. D'altra parte la Francia, paese con alta pressione fiscale, ha un livello più alto di economia sommersa ma certo non elevatissimo. D'altro canto l'Italia che si contraddistingue per un livello elevatissimo di sommerso, pari al 27% del PIL, ha valori di pressione fiscale in linea con i valori europei. Anche l'Irlanda che ha mostrato livelli decrescenti sulla pressione fiscale rilevanti ha nel 2002 un livello di circa il 16% di economia sommersa, mentre la Germania con dato molto simile all'Italia per la pressione fiscale ha circa 11 punti percentuali in meno di sommerso nel suo sistema economico. Considerando i tempi d'inizio attività imprenditoriale l'Italia presenta i valori massimi in linea con l'alta evasione, livelli alti, anche se molto inferiori, sono registrati anche in Grecia, Germania, Svezia, Francia e Spagna che però presentano livelli di sommerso differenti. Tuttavia sembra esistere una relazione positiva tra tempi e costi per iniziare l'attività d'impresa e sommerso visto che anche per il tempo di *start-up* d'impresa sono sempre Gran Bretagna e Irlanda ad avere i valori più bassi. La percezione delle imprese di nuova costituzione per quanto riguarda le difficoltà burocratico-amministrative mostra ancora il dato italiano in cima al grafico seguito molto da vicino dai dati della Grecia e della Francia. Anche in questo caso i livelli più bassi sono a favore di paesi come Gran Bretagna e USA. Il costo per iniziare una nuova attività imprenditoriale fornisce risultati più lineari infatti la Grecia, lo stato con il maggior tasso di sommerso sul PIL (28,5%) mostra anche il valore più alto come costo d'inizio attività. Il secondo valore più alto come costi d'inizio attività è quello svedese contraddistinto da un valore medio-alto di sommerso. Il terzo valore è quello italiano (anche molto più basso) contraddistinto da un alto livello di economia sommersa. D'altro canto i valori più bassi sono quelli anglosassoni contraddistinti tra l'altro da medio-bassi livelli di evasione (Regno Unito/Irlanda). Il costo del lavoro invece mostra dati per così dire controintuitivi e articolati infatti i quattro paesi con i valori più alti: Germania, Italia, Francia e Svezia mostrano non solo livelli di sommerso molto differenti, ma allo stesso tempo strutture del cuneo fiscale diverse. In Italia il costo del lavoro è spostato molto sull'azienda, mentre soprattutto in Germania e Svezia risulta al contrario a carico del dipendente. Appare poi del tutto evidente che i due paesi con i tassi di economia sommersa più elevati come Grecia e Italia abbiano anche i tassi di occupazione più bassi. Paesi come gli USA o il Regno Unito hanno invece altissimi livelli occupazionali e basso sommerso, anche se questa equazione è un po' meno vera per la Svezia che mostra valori alti anche per il sommerso.

## 9. IL CASO ITALIANO: FISCO, SOMMERSO E MISURE DI POLITICA ECONOMICA

Numerosi studi individuano le radici strutturali dell'economia sommersa italiana nella struttura imprenditoriale dove prevale la piccola impresa operante nei settori tradizionali dell'economia, nel basso livello di credibilità dello Stato, nel livello non elevato di efficienza della pubblica amministrazione e nelle sue interazioni con il settore privato. Si sottolinea l'importanza dell'ambiente dove l'impresa opera e l'efficienza delle autorità fiscali. Le imprese più piccole tendenzialmente evadono di più<sup>36</sup>, quindi si suppone che i benefici di evadere siano superiori al rischio della penalità, si ha così una scelta sotto-rischio. In Italia il 95% delle imprese ha meno di 10 lavoratori.

Le cause maggiormente rilevanti sembrano essere, come abbiamo visto, diverse, anche se quelle maggiormente "dibattute" sono la pressione contributiva e la pressione fiscale, in particolare sul lavoro. Inoltre i risultati di alcuni studi

<sup>36</sup> Gli ultimi dati della Guardia di Finanza evidenziano che l'evasione fiscale non è solo caratteristica delle PMI ma anche la grande impresa con un fatturato superiore a 50 Mld di vecchie lire (circa 26 milioni di €) realizza la maggior parte di evasione fiscale soprattutto avvalendosi di "acrobazie giuridico-interpretative" delle norme fiscali (Lupi, 2004).

empirici affermano che nella maggior parte dei casi la legge 383/2001, strumento normativo nato per favorire l'emersione, è stata giudicata inefficace ai suoi scopi, in particolare per l'esistenza di condizioni ambientali negative che non permettono alle imprese di utilizzare gli sgravi concessi (Di Nardo, 2003).

La pressione fiscale, che è il rapporto tra somma di tutte le entrate tributarie e contributive risultanti dal Conto Economico Consolidato delle Amministrazioni Pubbliche (CECAP) e il reddito nazionale (PIL), è un indicatore di finanza pubblica messo a punto dall'Istat nell'ambito della contabilità nazionale e diffuso il primo di marzo di ogni anno così come stabilito dal Trattato di Maastricht e dal SEC95 e dal Regolamento CE n.2223/96. Un primo problema risulta essere l'inclusione nelle stime del Pil del lavoro sommerso che pone non pochi problemi in relazione alle specifiche metodologie di rilevazione utilizzate dai paesi che non risultano standard e ostacolano il confronto dei dati. La pressione fiscale nel 2001 era pari al 42,3% Pil ed è sicuramente più importante la pressione tributaria che quella contributiva (70% contro 30% nel 2000) mentre la distribuzione del carico fiscale tra imposte dirette e indirette si sta spostando e riequilibrando verso le imposte indirette in linea con l'orientamento europeo.

Il CECAP del 2001 registrava un ammontare di spesa pubblica pari al 42,7% PIL con una pressione fiscale del 42,3%, mentre aumenta nel 2003 fino ad arrivare al 42,8%. Il livello di pressione fiscale è molto legato al livello della spesa pubblica anche se il livello di pressione fiscale effettiva dipende strettamente dal livello di evasione fiscale. Inoltre il livello della spesa pubblica è condizionato fortemente dal livello del debito pubblico che aggrava la spesa corrente in termini d'interessi da pagare per il servizio del debito e deficit pensionistico che grava anch'esso sulla spesa corrente. Nel CECAP 2001 sono registrate 202.798 milioni di € di prestazioni sociali in denaro pari al 16,7% PIL e al 38% uscite correnti, mentre nel Conto Economico Consolidato della Previdenza 2000 si sono registrati trasferimenti da enti pubblici pari al 28% delle uscite complessive di questo stesso conto. La pressione fiscale, e più esattamente quella tributaria, è in parte destinata all'integrazione del deficit contributivo del sistema previdenziale e ciò anche a causa del mancato gettito contributivo dovuto al lavoro nero oltre agli squilibri strutturali della spesa previdenziale. Bisogna però osservare che l'emersione può avere solide basi solo se il governo è capace di attuare una riduzione strutturale della pressione fiscale e un miglioramento generale delle condizioni di costo gravanti sulle imprese modificandone il livello di competitività sui mercati internazionali" (Fondazione Aristeia, 2002).

### **9.a Cuneo fiscale e lavoro sommerso**

Se partiamo dall'assunto che il tasso di occupazione italiano rimane ancora troppo basso, infatti solo il 56% della popolazione in età lavorativa ha un posto notiamo una grande differenza rispetto ad altri paesi Ocse dove la media è del 65%<sup>37</sup>. In Italia è chiaramente noto il dualismo tra *insider* e *outsider* (es. art. 18 dello Statuto dei lavoratori) che non trova uguali in altri paesi, tuttavia come sottolinea il professor Tiraboschi il vero problema del nostro mercato del lavoro è il dualismo tra lavoro regolare e lavoro nero (Tiraboschi, 2004a). Non solo esiste uno squilibrio territoriale evidente che fa del meridione un'area caratterizzata da storiche condizioni di sottosviluppo, ma in Italia abbiamo un sistema contributivo distorto che penalizza drasticamente il fattore lavoro. Il nostro paese è caratterizzato da aliquote contributive più elevate se comparate a livello internazionale: siamo al 32,7% mentre in Francia sono al 16,5%, in Germania al 19,10%, in Gran Bretagna il 21,90% e infine il 21,63% in confronto alla media Ue. Michele Tiraboschi sottolinea come questo fattore sia un elemento forte dell'ampia presenza di sommerso della nostra realtà, anche se certamente può essere visto come sintomo di vitalità e quindi foriero di potenzialità economiche. Non ci sono rimedi facili per tale situazione ma sembra che si debba intensificare l'azione repressiva, anche se tuttavia le dimensioni di tale fenomeno fanno sì che si debba riflettere sulla portata economica del nostro sistema che non pare saper gestire e regolare i cambiamenti nell'organizzazione del lavoro e nei modi di produrre ricchezza (Tiraboschi, 2004a). Non bisogna quindi in alcun modo lasciarsi andare alla considerazione per cui questa situazione d'illegalità sia il giusto e inevitabile compromesso di un mercato del lavoro rigido in omaggio alle "vecchie" conquiste dell'epoca fordista e al ruolo politico di alcune parti sociali. Quindi la via risolutiva sta essenzialmente nel sentiero delle riforme *à la Biagi* per cercare nuovi equilibri che diano sbocco alle potenzialità inesprese e si assicurino così anche certezze e sicurezze differenti.

Considerando la stima dell'evasione dal lato del lavoro dobbiamo considerare che l'evasione diretta relativa al sommerso parziale (o lavoro irregolare) si riferisce al versamento parziale di oneri sociali e previdenziali, mentre quella indiretta riguarda gli oneri fiscali non versati per la produzione sommersa (Irpef, Ires, Iva) e poi dobbiamo aggiungere i

---

<sup>37</sup> In particolare in paesi come USA, Regno Unito, Svezia e Olanda siamo addirittura oltre il 70%.

mancati adempimenti per quello che riguarda ad esempio le condizioni di sicurezza per i contratti a regolarità parziale. Se consideriamo i valori che si riferiscono al CCNL del tessile-abbigliamento - operaio generico – e compariamo il contratto regolare con quello irregolare, quello totalmente sommerso e quello “agevolato”, possiamo notare che l’impresa ha convenienza ad utilizzare un contratto “irregolare” (che identifica il “nuovo sommerso”) rispetto sia al contratto regolare che a quello “agevolato” (detto “contratto di emersione”) (Bianco, 2003). La convenienza è evidenziata dalla riduzione del salario lordo e in particolare dall’evasione degli oneri sociali, anche perché tale contratto è contraddistinto da caratteristiche, non trascurabili, di elasticità e licenziabilità.

## 9.b Misure di politica fiscale e di accertamento

Fra gli strumenti più raffinati messi a punto dall’amministrazione finanziaria per riprendere a tassazione eventuali redditi non dichiarati ci sono gli “studi di settore”. Attraverso questo strumento c’è la possibilità di effettuare un controllo presuntivo di massa per l’80% dei soggetti titolari di reddito d’impresa e di lavoro autonomo, concentrando l’attenzione sulla media e grande impresa; inoltre, dal lato del contribuente, servono a fornire un quadro comparativo per misurare l’efficienza della propria impresa, portando i ricavi alle aspettative del Fisco spontaneamente o in contraddittorio in un clima di maggior trasparenza e condivisione delle regole. La possibilità per il contribuente di conoscere preventivamente i dati di congruità dei propri ricavi e di coerenza dei propri indicatori economici sta determinando la tendenza all’adeguamento delle dichiarazioni fiscali alle aspettative dell’amministrazione finanziaria<sup>38</sup>. Tuttavia il permanere di livelli elevati di economia sommersa pone l’attenzione su un duplice piano rispetto all’utilizzo degli studi di settore che da un lato bisogna che portino ad una maggiore (più controlli) e severa sanzionabilità delle false dichiarazioni, mentre, dall’altro, si possono presentare studi di settori con ricavi sottostimati o sovrastimati che necessitano di un monitoraggio continuo della realtà economica di riferimento così da “ricalibrare” le stime in tempi consoni.

Se la trasparenza sembra essere positiva nel diminuire il sommerso questo sembra non essere il caso della *no tax area* che, introdotta nel 2003, si basa su una deduzione d’imposta di importo decrescente al crescere del reddito e differenziato per tipologia di contribuente (valore massimo teorico di 7.500 € dipendenti, 7.000 € pensionati e 4.500 € autonomi). La nuova deduzione è basata sull’individuazione di un coefficiente di deducibilità rapportato al livello di reddito complessivo del contribuente. Se consideriamo un lavoratore dipendente la deduzione opera fra 7.500 € (la deduzione spetta per intero) e 33.500 € (la deduzione si azzerava e tutto il reddito lordo è imponibile). Fra questi estremi la quota di deduzione risulta via via decrescente<sup>39</sup>. In conclusione il meccanismo in questione presenta due limiti: è poco trasparente, infatti il contribuente non percepisce con immediatezza l’incidenza effettiva dell’imposta; determina in ogni caso una crescita del prelievo marginale (aumento dell’imposta rispetto all’aumento del reddito) più elevata di quella desumibile dall’andamento delle aliquote d’imposta. C’è il rischio di alterare la scelta del contribuente fra lavoro e tempo libero e inoltre di “spingere” all’evasione fiscale.

Il punto di partenza del “nuovo” sistema sanzionatorio è la pena pecuniaria in un’ottica di cooperazione tra contribuente e fisco. Possiamo notare il radicale cambiamento di atteggiamento del legislatore se consideriamo ad esempio l’introduzione dell’istituto del ravvedimento operoso<sup>40</sup>. Con tale strumento il trasgressore può sanare le proprie inadempienze con il pagamento di una sanzione minima, che mira a premiare il comportamento spontaneo del soggetto, in antitesi, ad esempio, all’atteggiamento che aveva promosso la legge c.d. “manette agli evasori” (L. 516/82).

<sup>38</sup> Dobbiamo ricordare che tale strumento porta all’accertamento per le imprese in contabilità ordinaria in subordine alla verifica di inattendibilità delle scritture contabili, che non è di facile attuazione ed ha tempi lunghi visto che richiede un’attività ispettiva di tipo analitico.

<sup>39</sup> Ad esempio se consideriamo un reddito di un lavoratore di 15.000 € la deduzione spetta per una percentuale di circa il 71% (con una deduzione effettiva di 5.337 €), mentre per un reddito di 23.000 € il coefficiente di deducibilità si colloca poco al di sopra del 40% (deduzione effettiva pari a 3.029 €); a 30.000 € il 13,46% del coefficiente di deducibilità da diritto ad un abbattimento di soli 1.010 €. Quindi si arriva alla situazione concreta per cui per ogni 1000 € di aumento reddituale il coefficiente di deduzione diminuisce di 3,48 punti riducendo così di 288 € l’esenzione del contribuente (Benvenuto, 2004).

<sup>40</sup> L’istituto giuridico del ravvedimento funziona con una riduzione ad 1/8 del minimo della sanzione, nei casi in cui il mancato pagamento del tributo o di un acconto, se esso viene eseguito nei 30 giorni dalla data della sua commissione; oppure a 1/5 del minimo della sanzione se la regolarizzazione degli errori e omissioni avviene entro il termine per la presentazione della dichiarazione relativa all’anno nel corso del quale c’è stata la violazione oppure se non prevista la dichiarazione periodica entro un anno dall’omissione o errore; 1/8 del minimo per l’omissione della presentazione della dichiarazione, se è presentata con ritardo non maggiore a 90 giorni ovvero 1/8 per omessa presentazione dichiarazione periodica IVA se presentata con ritardo non superiore a 30 giorni.

## 10. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

La nostra analisi sottolinea che una facile equazione che identifichi un'alta economia sommersa con un'alta tassazione non serve a chiarire il problema e le sue radici più profonde. A latere della questione fiscale, certamente basilare, esistono varie sfaccettature del problema del sommerso che non si prestano a soluzioni precostituite e frettolose. Come abbiamo visto i risultati empirici ci offrono la possibilità di riflettere su differenti punti. Innanzitutto il livello di tassazione pare essere una variabile maggiormente importante quando la si considera dal lato della tassazione sul fattore lavoro. In tal senso il "cuneo fiscale" si presta ad interpretazioni diverse visti i livelli di carico fiscale e contributivo differentemente proporzionati tra azienda e lavoratore.

Il concetto di "moralità fiscale" è inoltre fondamentale dato che l'imposta dovrebbe perseguire fini di equità, redistribuzione e solidarietà tra i cittadini. In tal senso è importante sottolineare come sia importante il *feedback* Stato-Cittadino sia a livello centrale che periferico per quanto riguarda le modalità di spesa dell'amministrazione pubblica. Il cittadino troppo spesso non riesce a percepire l'effetto di arricchimento indiretto che le imposte dovrebbero offrire in termini di offerta di servizi pubblici e quant'altro possa essere finanziato con le entrate fiscali. In tal senso diventa importante sottolineare il concetto di *fairness* richiamato nel nostro lavoro nello scambio contribuente-fisco. La corruzione d'altra parte deforma ancora di più il piano di interazione cittadino-amministrazione pubblica dato che aumenta una sorta di *feedback* negativo e opportunistico tra il privato e il pubblico. Una chiave interpretativa importante è cercare di sviluppare la trasparenza istituzionale, in contesti come quello italiano, con leggi fiscali più chiare e comprensibili<sup>41</sup> ma anche una maggior trasparenza nell'attività di controllo (vedi liste on-line negli USA). Dal punto di vista dell'analisi contestuale dettata dall'evidenza empirica possiamo prendere in considerazione e contrapporre i casi dell'Italia, degli USA, della Gran Bretagna e della Germania. Come abbiamo visto nella figura 4 l'Italia, caratterizzata da altissimi valori di economia sommersa, mostra alti valori in tutte le categorie di indicatori utilizzati, sia considerando i fattori fiscali che quelli legati al mercato del lavoro e anche per quelli maggiormente legati all'efficienza della pubblica amministrazione. In sostanza è l'insieme di debolezze e di distorsioni di sistema che caratterizzano l'atteggiare di un malcostume generalizzato com'è quello dell'economia sommersa. Gli USA e il Regno Unito caratterizzati da bassi livelli di sommerso mostrano in particolare tratti di maggior elasticità nelle procedure che portano alla creazione di un'attività d'impresa e un fattore costo del lavoro molto più basso con una parte molto contenuta a carico dell'azienda che deve versare allo stato cifre di quasi sei volte inferiori rispetto costo del lavoro a carico delle imprese italiane. La Germania si caratterizza per un livello medio di sommerso, con valori molto elevati nel costo del lavoro (superiori all'Italia) ma che incidono poco sul costo direttamente a carico dell'azienda, mentre appare caratterizzata da una maggiore efficienza burocratico-amministrativa sia per i tempi e i costi di avvio di una nuova attività d'impresa che per le minori difficoltà di carattere amministrativo per le imprese. USA e Regno Unito inoltre godono di livelli più contenuti di pressione fiscale, molto più bassi negli USA e inferiori rispetto a molti paesi europei per il Regno Unito. D'altra parte, pur non trascurando le problematiche dei sistemi di matrice anglosassone, l'introduzione di maggiori elementi meritocratici e di trasparenza nel settore dell'amministrazione pubblica sembrano necessari anche nelle realtà europee in particolare nell'area mediterranea (Francia, Spagna, Portogallo, Grecia, Italia).

Dal lato dei controlli appare evidente che si dovrebbero privilegiare strumenti sanzionatori certi<sup>42</sup> e poco gravosi, dato che la certezza dell'accertamento incide maggiormente sulla propensione al rischio del contribuente nella scelta evasiva piuttosto che l'entità della sanzione. Sempre in un'ottica di controllo del fenomeno appaiono utili i tentativi di instaurare un regime per così dire maggiormente cooperativo tra contribuente e amministrazione finanziaria sviluppando maggiormente i differenti istituti giuridici deflativi del contenzioso fiscale. Infine si deve anche ricordare che un livello di economia sommersa contenuto, definito fisiologico, appare tollerabile e non deleterio per un sistema economico.

---

<sup>41</sup> Adam Smith così affermava: "l'imposta che ogni individuo è tenuto a pagare deve essere certa e non arbitraria. Il tempo del pagamento, il modo di pagare, la somma dovuta, dovrebbero essere tutti chiari e semplici per il contribuente e per ogni altra persona. (Smith, 1796, p. 672).

<sup>42</sup> L'incertezza del sistema fiscale incoraggia l'insolenza e favorisce la corruzione di una categoria di persone per natura impopolari anche quando non sono né insolenti né corrotte. (A. Smith, 1796, p. 672).

## Bibliografia

- Abbinck K., *Fair Salaries and the Moral Costs of Corruption*, WP, 5, 2002, The Centre for Decision Research and Experimental Economics (The University of Nottingham).
- Allingham M.G., Sadmo A., *Income tax evasion: a theoretical analysis*, in *Journal of public economics*, I, 1972, pp. 323-338.
- Baccini A., Castellucci L., Vasta M., *Il lavoro sommerso: il caso della Toscana*, in *Studi e note di Economia*, n. 1, 2003, pp. 153-178.
- Bernardi L., Franzoni A., *Evasione fiscale e nuove tipologie di accertamento: una introduzione all'analisi economica*, WP, 303, SIEP, 2004, Pavia: <http://www.unipv.it/websiep/wp/303.pdf>
- Bianchi L., Prezioso S., *Il confine incerto tra legalità e irregolarità nei contesti economici territoriali*, 2003: [http://www.dise.unisa.it/AIEL/Messina/bianchi\\_prezioso.pdf](http://www.dise.unisa.it/AIEL/Messina/bianchi_prezioso.pdf)
- Bianco G., *Nuove tendenze nel sommerso economico. Una microanalisi socioeconomica*, 2003; <http://www.dise.unisa.it/AIEL/Messina/bianco.pdf>
- T. Boeri, Perotti R., *Perché è giusto introdurre un salario minimo in Italia*, in *La Voce.Info* del 12 maggio 2004: [http://www.lavoce.info/news/download.php?cms\\_pk=1063](http://www.lavoce.info/news/download.php?cms_pk=1063)
- Bordignon M., *Condoni e perdoni*, in *La Voce.Info* del 12 settembre 2002: [http://www.lavoce.info/news/download.php?cms\\_pk=660](http://www.lavoce.info/news/download.php?cms_pk=660)
- Bosi P., Guerra M. C., *I tributi nell'economia italiana*, il Mulino, 2003.
- Bouev M., *Official regulations and the Shadow Economy: A Labour Market Approach*, in William Davidson Working Paper, n. 524, 2002, University of Michigan Business School : <http://www.ijf.hr/eng/UE%202002/bouev.pdf>
- Bovi M., *La ricchezza (nascosta) delle nazioni*, WP, 268, SIEP, Pavia, 2003: <http://www.unipv.it/websiep/wp/268.pdf>
- Caridi P., Passerini P., *The underground economy, the demand for currency approach and the analysis of discrepancies: some recent european experience*, in *Review of Income and Wealth*, Series 47, n. 2, June 2001, pp. 239-250.
- Castellucci L., *The role of the underground economy in Italy's economic performance*, CEIS, Università di Roma Tor Vergata, 2003.
- Cellini R., Lambertini L., *Una guida alla teoria dei giochi*, Clueb, 1996.
- Cipriani G., Polito C., *Le statistiche di contabilità nazionale: un controllo dei dati è possibile?*, WP, 195, SIEP, Pavia, 2003: <http://www.unipv.it/websiep/wp/195.pdf>
- Commissione Europea (1998) *Comunicazione sul lavoro sommerso*, Bruxelles, COM (98) – 219: [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/empl\\_esf/docs/com98-219\\_it.pdf](http://europa.eu.int/comm/employment_social/empl_esf/docs/com98-219_it.pdf)
- Confindustria - Centro Studi (Benchmarking – Fattori di contesto) : <http://www.confindustria.it/DBIimg2002.nsf/HTMLPages/Bench>
- Cowell F. A., *Cheating the government, the economics of evasion*, The MIT Press, 1990.
- Di Nardo T., *Sommerso ed emersione*, Fondazione Aristeia, 2003.
- European Commission, *Undeclared labour in Europe. Towards an integrated approach of combating undeclared labour*, Amsterdam 2002: [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/docs/undeclared\\_labour.pdf](http://europa.eu.int/comm/employment_social/docs/undeclared_labour.pdf)
- Falciai G., *Economia sommersa e studi di settore*, in *Il fisco*, n. 11, 2004, fasc. 1, pp. 1568-1578
- Fondazione Aristeia, *Economia sommersa e pressione fiscale*, 2002, documento n.11.
- Fortin B., *Les enjeux de l'économie souterraine*, in *Série Scientifique*, 2002, s-89, Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations, Montreal : <http://www.cirano.gc.ca/pdf/publication/2002s-89.pdf>
- Friedman E., Johnson S., Kaufmann D., Zoido-Lobaton P., *Dodging the grabbing hand: the determinants of unofficial activity in 69 countries*, in *Journal of Public Economics*, 2000, pp. 459-493.
- Gandullia L., *Tax Systems and Tax Reforms: A Comparative View of Selected European Countries*, WP, 251, SIEP, Pavia, 2003: <http://www.unipv.it/websiep/wp/251.pdf>
- Hirschman A. O., *Lealtà. Defezione. Protesta*, Bompiani, 2002
- Johnson S., Kaufmann D., Zoido-Lobaton P., *Regulatory Discretion and the Unofficial Economy*, in *American Economic Review*, May 1998, n.88/2, pp. 387-392.
- KPMG, *Tasse sulle imprese: l'indagine KPMG*, comunicato stampa, 2004: <http://www.kpmg.it/allegati/pdf122255835854964.pdf>
- Kreps D. M., *Teoria dei giochi e modelli economici*, il Mulino, 1992.
- Latini S., *Negli Usa, on-line i nomi degli evasori che non si pentono*, 2004a, in *Notiziario fiscale dell'Agenzia delle Entrate*: [http://www.fiscooggi.it/reader/?MIval=cw\\_usr\\_view\\_articolo&articolo=9137&giornale=9161](http://www.fiscooggi.it/reader/?MIval=cw_usr_view_articolo&articolo=9137&giornale=9161)
- Latini S., *Fisco e imprese dieci anni di corsa...al ribasso*, 2004b in *Notiziario fiscale dell'Agenzia delle Entrate*: [http://www.fiscooggi.it/reader/?MIval=cw\\_usr\\_view\\_articolo&articolo=9137&giornale=9161](http://www.fiscooggi.it/reader/?MIval=cw_usr_view_articolo&articolo=9137&giornale=9161)
- Lavanda I., *Decisioni ottime di evasione fiscale e corruzione*, Istituto di Scienze Economiche e Finanziarie, Università degli Studi di Genova, 1995.
- Lucifora C., *Economia sommersa e lavoro nero*, il Mulino, 2003.
- Marino D., *Problemi di misurazione dell'Economia non Regolare*, Università Mediterranea di Reggio Calabria, 2003: <http://www.emersionelavorononregolare.it/doc/problemimisurazione.PDF>
- Martini G., Lezioni "Corso di Economia industriale", Università di Bergamo, 2004: <http://www.unibg.it/dati/corsi/8915/7827-giochi1.pdf> e <http://www.unibg.it/dati/corsi/8915/7828-giochi2.pdf>
- Meldolesi L., *Emersione. Dialogo con Marco Biagi*, 2003: <http://www.emersionelavorononregolare.it/documenti/dialogoBiagi.zip>
- Merlino R., *Processo all'evasione fiscale*, Maggioli editore, 1991.
- Montedoro G., Fiocca M., *Ezio Vanoni e il dilemma del prigioniero*, in *Rivista della Scuola Superiore dell'economia e delle finanze*, anno I, n.1, gennaio 2004: <http://rivista.ssef.it/site.php?page=20031231172100563&edition=2004-02-01>
- Myerson R.B., *Game theory. Analysis of Conflict*, London, 1991, Harvard University Press.
- Pisani S., *Metodo di stima dell'evasione basati sul confronto tra dati statistici e dati fiscali*, 2003: <http://www.brunochiarini.it/Research/Pisani-lucidi.pdf>

- Pennacchi L., *L'eguaglianza e le tasse. Fisco, mercato, governo e libertà*, Donzelli, 2004.
- Petretto A., *Mercato, organizzazione industriale e intervento pubblico*, il Mulino, 1993.
- Rasmusen E., *Games and Information. An Introduction to Game Theory*, Cambridge, University Press 1989.
- Reyneri E., *Sociologia del mercato del lavoro*, il Mulino, 2002.
- Roma G., *L'economia sommersa*, Laterza, 2001.
- Schneider F., *Shadow Economies around the World: Size, Causes and Consequences*, 2003: <http://www.dise.unisa.it/AIEL/Messina/schneider.pdf>
- Schneider F., Enste D., *Shadow Economies: Size, Causes, and Consequences*, in *Journal of Economic Literature*, vol. XXXVIII, 2000, pp. 77-114.
- Schneider F., The Increase of the Size of the Shadow Economy of 18 OECD Countries: Some Preliminary Explanations, WP, 8, 2000, Johannes Kepler University Linz – Department of Economics: <http://www.economics.uni-linz.ac.at/Schneider/Epcs2000AP0008.pdf>
- Schneider F., Enste D., *Hiding in the Shadows. The Growth of the Underground Economy*, Economic Issues (numero monografico), n. 30, 2002, International Monetary Fund: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/issues/issues30/index.htm>
- Smith A. (1796), *La ricchezza delle nazioni*, Newton, 1995, introduzione di Roncaglia A.; contributi critici di Colletti L., Napoleoni C. e Labini P. S.; traduzione di Bartoli F., Camporesi C. e Caruso S.
- The Economist, *Il mondo in cifre, 2004*, Supplemento al n. 514 di *Internazionale*, 14 novembre 2003.
- Tanzi V., *Corruption Around the World – Causes, Consequences, Scopes, and Cures*, in *International Monetary Fund Staff Papers*, vol. 45, n.4, 1998, pp. 559- 594.
- Vigna G., *Ezio Vanoni. Il sogno della giustizia fiscale*, Rusconi, 1992.
- Zizza R., *Metodologie di stima dell'economia sommersa: un'applicazione al caso italiano*, Temi di discussione del Servizio Studi (numero monografico), n. 463, 2002, Banca d'Italia.

## **Publicistica**

- Benvenuto G., La no tax area nasconde una tassa occulta, in *ItaliaOggi*, 27 maggio 2004, pag. 1 e ss.
- Ferrajoli L., *Società, tasse in cerca di un' "Unione"*, in *Il Sole 24 Ore* del 5 aprile 2004, p. 17.
- Frisone M., *L'Inps "affina" i controlli contro il lavoro sommerso*, in *Il Sole24Ore* del 8 maggio 2004, p. 29.
- Gallo F., *Il prelievo non è un furto*, in *Il Sole 24Ore* del 24 aprile 2004, p. 9.
- Il Tempo, *Addio premio sugli evasori. Diventa una voce fissa*, 16 luglio 2004, p. 3.
- Lupi R., *Grandi imprese "piccoli" controlli*, in *Il Sole24Ore*, 18 giugno 2004, p. 25.
- Pratesi C., *Se non paghi le tasse lo dico a tutto il mondo*, in *Panorama Economy* del 30 luglio 2004, p. 60.
- Sansonetti S., *I condoni non fermano gli evasori*, in *ItaliaOggi* del 17 giugno 2004, pag. 4.
- Tiraboschi M., *Sommerso, una sconfitta*, in *Il Sole 24ore* del 8 luglio 2004 (2004a), pp. 1 e ss.
- Tiraboschi M., *Riforma Biagi, diritto emergente*, in *Il Sole 24Ore* del 25 giugno 2004 (2004b), p.1.

Fig.3. Economia sommersa e fattori di contesto

