



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI SALERNO

**Dipartimento di Scienze Aziendali
Management & Innovation Systems**

**Dottorato di Ricerca in
Economia e Direzione delle Aziende Pubbliche
XIV Ciclo**

Tesi di dottorato

La compliance nei rapporti tra contribuente e fisco

Coordinatore
Ch.ma prof.ssa
Paola Adinolfi

Candidato
dott.ssa Sacco Rossella

Tutor
Ch.mo prof
Marco Bisogno

Anno Accademico 2014 - 2015

INDICE

Introduzione	p.6
Premessa metodologica.....	p.9
Note di redazione.....	p.16
Parole chiave	p.17
Il sistema fiscale italiano.....	p.22
L’Agenzia delle Entrate nel sistema fiscale italiano.....	p.24
La Guardia di Finanza.....	p.27

CAPITOLO I.

L’EVASIONE FISCALE E LA TEORIA ECONOMICA DELL’EVASIONE

1.1.Introduzione storica	p.29
1.1.1.Situazione attuale e danni causati dall’evasione fiscale.(CENNI).....	p.31
1.1.2.Ruolo dell’evasione fiscale nella crisi attuale.....	p.33
1.1.3. Livello della pressione fiscale, tassazione e benessere sociale.....	p.34
1.2. Le analisi dell’evasione: precisazioni metodologiche ed alcune evidenze	p.36
1.2.1.Cenni storici	p.39
1.2.2.Metodologie e affidabilità delle stime sull’entità dell’evasione.....	p.42
1.3. Definizione e concetti introduttivi	p.43
1.3.1 l’Economia non osservata.....	p.45
1.3.2 Le conseguenze dell’economia non (direttamente) osservata	p.48
1.3.3. Le Cause dell’economia sommersa	p.51
1.4. Dall’economia non Osservata all’Evasione Fiscale	p.58
1.4.1. Cause dell’evasione Fiscale	p.62
1.4.2. Effetti dell’Evasione Fiscale	p.66
1.5. Dall’Evasione Fiscale al concetto di Tax Gap	p.69

1.6. La decisione di evadere le imposte	p.75
1.6.1. Il modello base: l'evasione come scelta di portafoglio.....	p.77
1.6.2. Le determinanti dell'evasione: discussione delle variabili A/S.....	p.84
1.6.3. Prime critiche al modello classico.....	p.87
1.7. L'economia Comportamentale.....	p.89
1.7.1. Modelli di economia Comportamentale nella tassazione.....	p.91
1.7.2. La Teoria del Prospetto.....	p.92
1.8. Oltre il modello Tradizionale.....	p.96
1.8.1. La sociologia fiscale	p.96
1.8.2. La psicologia fiscale	p.99
1.8.2.1. Le norme sociali.....	p.100
1.8.2.1 .Slippery Slope Model.....	p.103
1.8.3. La teoria della reciprocità.....	p.105
1.8.4. La Tax Morale	p.106
1.8.5. La Tax Compliance	p.109
1.9. Evasione fiscale e sfiducia nelle istituzioni:il caso italiano.....	p.133
1.9.1. Cenni storici.....	p.133
1.9.2. Aspetti peculiari dell'evasione fiscale in Italia.....	p.116
Conclusioni.....	p.122

CAPITOLO II

LO STUDIO EMPIRICO SULLA PERCEZIONE DEL FISCO

2.1. Introduzione.....	p.123
2.2. Metodologie di indagine.....	p.124
2.3. Lealtà fiscale ed evasione.....	p.125
2.3.1. Alcune indagini precedenti e i loro risultati.....	p.126
2.3.2. Lo studio empirico sulla percezione del fisco e della fiscalità in Italia.....	p.128
2.3.3. Le opinioni degli italiani sull'evasione fiscale (breve riesamina dell'indagine della Banca d'Italia e del CENSIS).....	p.131

2.4. Metodologia e questionario.....	p.134
2.5. Analisi e descrizione dei principali risultati conclusioni.....	p.140
Conclusioni.....	p.155

CAPITOLO III

LE STRATEGIE DI CONTRASTO E IL RECUPERO DELL'EVASIONE

3.1. Introduzione.....	p.157
3.2. Le azioni di contrasto all'evasione.....	p.157
3.3. L'orientamento al cittadino.....	p.161
3.3.1. Il New Public Management.....	p.161
3.3.2. Il Responsive Management.....	p.163
3.3.3. Gli stadi di evoluzione del cittadino: da amministrato a controllore	p.164
3.4. Tax Compliance e misurazione della performance.....	p.168
3.4.1. Il controllo di gestione.....	p.170
3.4.2. Il modello di Business.....	p.172
3.4.3. Gli indicatori di governo.....	p.175
3.4.4. La gestione del rischio di compliance nella Pubblica Amministrazione: un modello di Compliance Risk Management.....	p.178
3.5. Capire e influenzare il comportamento di compliance dei contribuenti..	p.184
3.5.1. Deterrenza.....	p.187
3.5.1.1. L'evoluzione dell'attività di accertamento: la partecipazione del contribuente all'attività di controllo.....	p.188
3.5.2. Norme.....	p.198
3.5.3. Opportunità.....	p.200
3.5.4. Equità e Fiducia.....	p.203
3.5.4.1. La collaborazione tra fisco e contribuente: da soggetto passivo a protagonista attivo del rapporto tributario.....	p.206
3.5.4.2. Principi costituzionali e statuto dei diritti del contribuente: riflessi sul rapporto tra fisco e contribuente.....	p.210

3.5.5. Fattori economici.....	p.214
conclusioni.....	p.216
CONCLUSIONI GENERALI.....	p.217
BIBLIOGRAFIA.....	p.233
SITOGRAFIA.....	p.251

Introduzione

Alla luce della attuale crisi economica e finanziaria e del debito pubblico crescente, molti paesi europei stanno ripensando al finanziamento dei servizi pubblici. Le tasse sono di solito la principale fonte di entrata per finanziare i beni e i servizi forniti ai cittadini. Così, gli adempimenti fiscali impattano direttamente sulla capacità di un paese di fornire beni pubblici, come strade, scuole, servizi sanitari e pubblica amministrazione.

La riforma fiscale attuata nel 1974 nel nostro paese, ha apportato un notevole cambiamento; infatti si è passati da una situazione in cui il sistema fiscale di massa era basato su ruoli ad una situazione invece in cui il contribuente poteva adempiere spontaneamente e provvedere alla liquidazione diretta dell'imposta (Guardia di Finanza, 2008, p.156).

Di fronte ad un sistema fiscale basato sull'adempimento spontaneo del contribuente non è difficile immaginare quale ruolo fondamentale abbiano gli incentivi alla *compliance* da parte dello Stato; dal momento che è impensabile procedere con controlli di massa in quanto troppo costoso e inattuabile dato il numero di contribuenti, è opportuno valutare a monte gli incentivi che possono portare i soggetti a contribuire spontaneamente, soprattutto nell'attuale contesto di crisi economico-finanziaria dove il recupero dell'evasione è diventato elemento essenziale di *tax policy*.

L'evasione fiscale è un fenomeno complesso e multiforme, nelle cause e negli effetti, da sempre radicato nei sistemi tributari di ogni paese, e che, secondo le stime prevalenti, raggiunge in Italia livelli molto superiori a quelli medi europei.

La letteratura economica si è interessata all'evasione a cicli alterni; negli ultimi anni vi è stato un notevole ritorno di interesse: in un momento in cui molte famiglie e imprese non riescono a far fronte ai propri obblighi fiscali, diventa ancora più immorale il comportamento di chi si sottrae volontariamente alle pretese del fisco.

L'obiettivo di questa tesi è quello di affrontare il tema dell'evasione sviluppando diversi aspetti ad essa legati; gran parte della letteratura ha studiato il fenomeno evasivo dando al contribuente la fisionomia di soggetto razionale che agisce

calibrando le opportunità ed i rischi ed allo Stato, quello di attore primario nelle politiche fiscali in grado di definire il giusto equilibrio tra aliquote, controlli e evasione.

Lo studio prospettato in questo lavoro dottorale trae spunto dal vissuto quotidiano e dall'esperienza diretta nel rapporto fisco-contribuente da cui nasce l'interesse personale ad approfondire una delle principali problematiche economiche e sociali del nostro paese, dove la pressione fiscale effettiva detiene un record non troppo lusinghiero.

Attraverso il presente elaborato si pone l'obiettivo di considerare , nell'analisi della fiscalità un nuovo elemento: la *tax compliance* , allo scopo di individuare alcuni dei motivi per i quali, aree geografiche con sistemi produttivi e storie simili abbiano differenti livelli di evasione fiscale o anche perché nella stessa area a parità di aliquote applicate e di sistemi di controllo analizzati, soggetti con connotazioni socio-demografiche differenti, abbiano un diverso approccio con il fisco.

Per affrontare in modo sistematico il mondo della *tax compliance* , può essere utile definirne per prima cosa il termine. Il fatto stesso che sia un prestito dall'inglese può essere sintomatico di un DNA culturale che determina comportamenti non sempre così spontanei.

Cosa significa aderire spontaneamente? La risposta è contenuta nel modello di *tax compliance* adottato dall'amministrazione finanziaria italiana e ispirato alle *best practices* del mondo anglosassone. In questo modello proattivo, l'efficacia amministrativa si misura con il grado di *compliance* e non semplicemente con il numero di evasori scoperti; la leva della deterrenza è limitata a quelle nicchie di popolazione effettivamente allergiche , se non apertamente ostili, al pagamento delle imposte ed è arricchita di nuovi strumenti di controllo e di accertamento in un contesto cooperativo con l'Amministrazione finanziaria; il comportamento corretto è facilitato attraverso la semplificazione degli obblighi, delle comunicazioni e dei modelli e l'introduzione di un'ampia gamma di servizi secondo il noto modello della spinta gentile¹.

¹ Sunstein, Thaler, 2009.

Attraverso il presente elaborato si cerca di individuare gli step che, di volta in volta, hanno portato alla configurazione di un nuovo modo di relazionarsi tra i due principali attori del panorama fiscale nazionale. Originariamente, il rapporto fisco contribuente, si caratterizzava per una forte valenza autoritativa e un profondo distacco tra le due entità. Questo sistema, però, ha portato con l'evolversi delle esigenze economiche a notevoli diseconomie e alla crescita esponenziale di elusione ed evasione fiscale, nonché di aggressive tax planning.

Si è avvertito allora, anche nel nostro paese, l'esigenza di innovare il suddetto rapporto e, sulla scia delle esperienze straniere, evolverlo verso forme di *cooperative compliance*, in cui la trasparenza e la collaborazione reciproca diventano elementi fondamentali per accrescere l'adempimento spontaneo dei contribuenti.

Il lavoro si articola in tre capitoli, preceduti dall'illustrazione dello schema metodologico della ricerca che evidenzia, in particolare, le assunzioni iniziali, gli obiettivi, lo stato delle conoscenze intorno al tema, le delimitazioni del campo di indagine, la formulazione delle ipotesi della ricerca.

Nel primo capitolo viene presentato il fenomeno dell'evasione seguendo un approccio generale, affrontando le relazioni che intercorrono tra economia sommersa ed evasione fiscale e tax gap; vengono illustrate le teorie economiche dell'evasione e le determinanti che possono influire sulla scelta del contribuente, alcune delle quali afferiscono alla *tax morale*.

Si focalizzerà poi l'attenzione sul fenomeno dell'evasione fiscale in Italia e sulle sue peculiarità.

Nel secondo capitolo si introduce l'indagine sul campo partendo dai risultati di analisi pregresse. Dopo aver illustrato la metodologia di ricerca adottata, si analizzeranno ed approfondiranno i risultati del questionario, alla ricerca di elementi afferenti alla tax morale che influiscono sulla tax compliance.

Nel terzo e ultimo capitolo si affronterà l'argomento del contrasto all'evasione mettendo in evidenza come sia cambiato il rapporto tra il cittadino-contribuente e lo Stato; il ruolo della *compliance* fiscale e il nuovo approccio strategico dell'Agenzia delle Entrate per il raggiungimento della *mission*.

PREMESSA METODOLOGICA

In questa parte iniziale si illustra l'impostazione metodologica che sarà seguita nella stesura del presente lavoro. Essa si concentrerà sui punti di seguito elencati:

- analisi del problema da cui muove l'indagine e obiettivo della ricerca;
- *framework* teorico di riferimento;
- stato delle conoscenze intorno al tema;
- delimitazioni del campo di indagine;
- ipotesi della ricerca.

Il processo di ricerca



Ns. elaborazione

Nell'individuare *il problema da cui muove l'indagine* si parte dal processo di managerializzazione che ha interessato il sistema della Pubblica amministrazione nell'ultimo trentennio e dalle disposizioni legislative che hanno portato profondi cambiamenti nei sistemi di gestione interna degli Enti fiscali e nel sistema di relazioni esterna.

In particolare:

- la crescita e la diversificazione della domanda di servizi hanno indotto le Amministrazioni Pubbliche e finanziarie, in particolare, a prestare maggiore attenzione alle aspettative dei cittadini – utenti circa la qualità dell’offerta;
- il tentativo dello Stato di utilizzare in modo più oculato le risorse finanziarie al fine di ottenere più elevati livelli di efficienza, efficacia, qualità delle Pubbliche Amministrazioni, ha inciso sui sistemi di finanziamento, sulle scelte allocative e sulle valutazioni che le sottendono, conducendo le Pubbliche Amministrazioni ad intraprendere percorsi di responsabilità sociale;
- l’esigenza di dotare le Pubbliche Amministrazioni di un sistema di misurazione e di reporting di tipo multidimensionale, che fornisca sia informazioni economico-finanziarie, sia quelle riferite al capitale umano e alle performance sociali ed ambientali al fine di migliorare il controllo interno e di supportare le decisioni ma anche di incrementare la trasparenza, sul sistema di allocazione delle risorse finanziarie, volta a far emergere gli output generati e gli outcome conseguiti di fronte ad una platea di stakeholders sempre più ampia e variegata, ha favorito la creazione di reti e lo sviluppo di relazioni con un ampio numero di portatori di interesse.

I cambiamenti in atto all’interno della Pubblica Amministrazione in generale e finanziarie, in particolare, pongono problemi che vanno affrontati in termini gestionali, organizzativi e informativi. L’introduzione di modelli di gestione manageriale, il cambiamento dei valori guida dell’agire amministrativo, il continuo mutamento dei rapporti di forza tra componente politica e componente gestionale richiedono agli Enti Pubblici una nuova capacità di pianificazione e rendicontazione e di dotarsi di strumenti che possano integrare quelli esistenti al fine di supportare l’organo di governo e il management nell’individuazione degli obiettivi strategici, nella loro definizione, nella verifica del grado di

raggiungimento degli stessi tenendo conto delle influenze reciproche tra le diverse variabili e restituire, al tempo stesso, informazioni facilmente leggibili ed interpretabili, che favoriscano l'elaborazione partecipata e la condivisione delle strategie all'interno dell'Agenzia.

In tale contesto come si colloca il tema della **tax compliance** ?

Il tema della *tax compliance* può essere inquadrato nell'ambito più generale della valutazione d'impatto *ex post* delle politiche pubbliche; la valutazione d'impatto, infatti, consiste nell'analizzare la variazione quantitativa di alcune variabili d'interesse (nel caso specifico la variazione dell'adempimento spontaneo dei contribuenti) attraverso la differenza tra il valore osservabile prima e dopo un determinato intervento di *policy* (*attività di controllo, ect.*).

La *tax compliance* può essere considerata, in prima battuta, come un indice del livello di realizzazione delle strategie; la coerenza tra i bisogni esistenti e le finalità politiche effettuate, le risorse impiegate, i risultati ottenuti e gli effetti – esterni e interni, diretti e indiretti – derivanti dalle attività gestite dall'Amministrazione finanziaria.

La *tax compliance* illustra mission, valori e obiettivi generali dell'istituzione finanziaria.

Il *problema* che emerge è, dunque, legato all'analisi delle relazioni intercorrenti tra la *compliance* fiscale e i *driver* che possono influenzarla al fine della misurazione della *performance* dell'Amministrazione finanziaria, che come vedremo non viene più con il numero di evasori scoperti ma con la capacità di massimizzare il livello di adesione spontanea dei contribuenti..

Si rappresenta la necessità di comprendere se la componente razionale del contribuente possa da sola spiegare ed approssimare la sua partecipazione al sacrificio fiscale richiesto o se, invece, sussistano ulteriori elementi in grado di chiarire e rappresentare meglio la realtà pur travalicando i confini delle componenti economiche per approssimarsi, invece, ad ambiti sociali e psicologici. Il dubbio principale è che la leva della deterrenza possa da sola non essere sufficiente a migliorare la *tax compliance* e che la stessa dia, in termini di risultati,

dei benefici che potrebbero non riequilibrare l'investimento di risorse messe in campo.

Nel presente lavoro si cerca, in pratica, di conoscere quali possano essere gli elementi socio-psicologici in grado di "spingere" i soggetti a pagare spontaneamente le tasse.

Alla luce di quanto finora introdotto possiamo rappresentare la **domanda di ricerca** volta ad indagare se esistono delle variabili che rientrano nella sfera della *tax morale* che possano spiegare il perché, aree geografiche con sistemi produttivi e storie simili abbiano differenti livelli di evasione fiscale, od anche perché nella stessa area geografica a parità di aliquote applicate e di sistemi di controllo, soggetti, con connotazioni socio-demografiche differenti, abbiano un diverso approccio con il fisco e soprattutto una diversa *tax compliance*.

Tutto questo al fine di implementare nuovi approcci per la *governance pubblica*. L'obiettivo di questo studio è allora quello di esplorare, in un'ottica multidisciplinare, la *tax compliance* e le sue caratteristiche e come questa possa essere influenzata. Si vuol valutare l'esistenza di determinanti, diverse dalla sanzione e dalle aliquote fiscali, correlate alla *tax compliance* che possano far ipotizzare nuovi approcci e nuove politiche implementabili dall'Amministrazione Fiscale.

Abbiamo scelto l'analisi dei sistemi fiscali e dei *driver* che guidano il comportamento dei contribuenti in rapporto agli aspetti sociali prima di tutto perché era intenzione dello scrivente trattare un argomento che potesse essere di attualità e l'analisi dei sistemi fiscali, delle loro determinanti esogene ed endogene rappresenta un argomento di ricerca "attuale" anche se presente da sempre.

L'evasione, la *tax compliance*, la *tax morale*, la psicologia fiscale, sono numerose interpretazioni, nonché elementi contigui, di uno stesso fenomeno, di uno stesso problema o di uno stesso approccio a secondo del punto di vista che si vuol far prevalere.

Dopo aver evidenziato che i modelli razionali presentano delle lacune circa la spiegazione del fenomeno della *tax compliance* o dell'evasione, riprendendo le analisi recenti ed emergenti di una fiscalità interessata da ragionamenti talvolta intuitivi ed istintivi, basati anche sulla percezione sia delle norme sociali vigenti

che, del comportamento degli altri contribuenti, si forniscono spunti alla ricerca, analizzando gli aspetti economici e sociali atti a modificare la percezione dei sistemi ed in grado di determinare il passaggio dai sistemi fiscali inefficienti ai sistemi fiscali efficienti. L'obiettivo di fondo dello studio è quello di migliorare la conoscenza “dell’adesione al sistema fiscale” in tutte le sue innumerevoli forme; il tentativo posto in essere è quello di ripercorrere la ricerca sulla *tax compliance*, condotta fino ad oggi passando, dall’approccio economico classico fatto di modelli ed esemplificazioni come quello di Allingham-Sandmo, alle ipotesi e a modelli che inglobano elementi psicologici. .

In vista dell’obiettivo perseguito dal presente lavoro, si farà riferimento ad un *framework teorico* che muoverà dall’analisi della fiscalità andando a considerare elementi vecchi e nuovi , per giungere all’analisi del rapporto tra contribuenti e Fisco, di come esso sia mutato nel tempo alla ricerca di nuovi modelli di *governance pubblica*, con l’ausilio dei diversi contributi offerti dalla letteratura sull’argomento.

Tutta la *metodologia* ha avuto questo percorso: partendo dalla rivisitazione degli spunti teorici di una letteratura emergente che analizza il problema del tax gap come frutto di elementi appartenenti alla *tax morale* si è dato corso ad un’analisi onde individuare le leve di funzionamento del comportamento del contribuente. Attraverso il questionario somministrato ai contribuenti si è potuto verificare quanto teorizzato da altri autori e verificare anche l’esistenza di elementi attinenti alla *tax morale*, che influenzano l’adempimento spontaneo

Lo stato delle conoscenze intorno al tema può essere opportunamente analizzato considerando le vie d’indagine finora seguite.

Nello specifico, l’analisi della letteratura italiana e non, lascia emergere come, nonostante da anni venga dedicata attenzione al tema oggetto del presente lavoro, solo di recente, il fenomeno ha iniziato ad interessare il mondo della psicologia sociale.

I contributi sull’argomento, finora si sono incentrati sugli aspetti puramente economici della decisione dei contribuenti, se assumere un comportamento evasivo o non evasivo sulla base del modello classico in cui la scelta

dell'evasione è presentata unicamente come scelta di portafoglio; solo recentemente elementi psicologici e sociologici hanno apportato un'evoluzione al tradizionale rapporto cittadino – stato e di conseguenza alla formulazione di nuove teorie sulla scelta del contribuente se essere compliant o no.

L'ipotesi iniziale è che “a nessuno piace pagare le tasse” e, in virtù di ciò, il pagamento stesso delle imposte trova ed affronta un originale blocco nel soggetto che spesso deve spontaneamente rinunciare a parte della propria ricchezza a favore del Fisco. Al contempo, però, esiste una platea di norme che spingono in direzione opposta il contribuente ad adempiere ai propri obblighi fiscali: si tratta di norme giuridiche e soprattutto quelle di ordine morale. I primi contributi della letteratura, invero, parlano di *compliance* fiscale legata in particolar modo alla “deterrenza”.

In linea con l'approccio dell'economia del crimine basata sul calcolo della massimizzazione dell'utilità attesa, Allingham e Sandmo nell'articolo “Income Tax Evasion: A Theoretical Analysis” (1972) hanno presentato un modello formale con l'intuizione rivoluzionaria che l'entità dell'evasione fiscale fosse correlata negativamente con la probabilità di rilevamento e il grado della pena.

Tuttavia, questo modello pionieristico è stato criticato da molti autori². La principale critica è collegata ai risultati delle analisi empiriche e sperimentali che confutano la capacità predittiva del citato modello il quale, sovente, sovrastima il livello di *non compliance*.

In molti Paesi, infatti, il livello di deterrenza è troppo basso per spiegare l'alto grado di *compliance fiscale*.

Nello studio pertanto si sostiene, riprendendo parte della letteratura emergente, l'esistenza di elementi legati alla *tax morale*, vista come la motivazione intrinseca a pagare le tasse³, come elemento aggiuntivo in grado di spiegare l'elevato livello di conformità fiscale⁴. I primi critici Erard e Feinstein 1994⁵ hanno sottolineato l'importanza di integrare la *tax compliance* nei modelli di compliance al fine di fornire una spiegazione ragionevole del comportamento effettivo del contribuente.

² si veda, ad esempio, Graetz e Wilde, 1985; Alm et al, 1992;. Frey e Feld, 2002).

³ Frey 1994, 1997, togler 2007

⁴ Schwarz e Orleans, 1967; Alm et al,1992,1999, Frey, 1997, 2003, Frey e Feld, 2002 Frey e trogler, 2002)

⁵ Erard e Feinstein 1994

I primi capitoli hanno richiesto un'analisi del fenomeno della fiscalità, delle teorie e dei documenti nonché una *Secondary Data Analysis* analizzando dati di fonti istituzionali (OECD, FMI, COMMISSIONE EUROPEA, ISTAT, AGENZIA ENTRATE)

Per l'argomento cardine della ricerca, l'approccio è rappresentabile da un Mixed Methods Research che , per quanto innovativo per dette tematiche, ha una buona rappresentazione nella letteratura⁶.

Sul tema della scelta di un metodo, Bouchard, osservò: “*The key to good research lies not in choosing the right method, but rather in asking the right question and picking the most powerful method for answering that particular question*”(1976)⁷.

Tale approccio si è reso necessario per poter utilizzare informazioni che non potevano essere contemporaneamente presenti adottando o solo approcci qualitativi o solo approcci quantitativi; la ricerca ha utilizzato infatti informazioni provenienti da un questionario semistrutturato, somministrato a contribuenti con età maggiore di 18 anni⁸ elaborato con analisi quali-quantitativa.

Diversi autori enfatizzano la possibilità di rendere i due approcci (qualitativo e quantitativo) complementari⁹.

In linea con una parte dei disegni di ricerca che trovano espressione in Alm et al (1999), Posner (2000), Torgler (2002, 2003, 2007), etc. in cui l'approccio economico tradizionale è affiancato da analisi sociologiche e psicologiche, si è dato spazio all'idea di un contribuente che può migliorare il versamento spontaneo delle imposte facendo leva sulla propria *tax morale* e su una dimensione etica.

Per quanto riguarda le scelte effettuate per la *delimitazione del campo d'indagine*, più precisamente, in relazione *all'oggetto dell'indagine*, si farà riferimento all'interno del contesto delle Amministrazioni pubbliche, all'Agenzia delle Entrate in quanto dotata di una ben precisa specificità dovuta, sia ai processi di “produzione” attivati, sia al tipo di servizio erogato finalizzato alla creazione di valore (OUTCOME)

⁶ Lozza et al, 2013

⁷ Bouchard, 1976

⁸ Preece et al 2004

⁹ Bryman, 2001; Creswell 2003; Todd et al, 2004

La *ricerca empirica* chiaramente ha avuto un taglio meno teorico e per quanto concerne l'impostazione del questionario, si è fatto principalmente riferimento ai testi di Corbetta (2003), di Bailey (2006) e Marbach (2000).

Come si avrà modo di dimostrare ampiamente la propensione individuale a pagare le tasse è spiegata da molti fattori oltre alle sanzioni. Tale propensione individuale è comunemente chiamata **lealtà fiscale** (tax morale nella letteratura in lingua inglese).

La lealtà fiscale viene tipicamente misurata con indagini nelle quali si raccolgono le opinioni dei cittadini sull'evasione fiscale.

Rispetto alle stime sull'evasione fiscale, le misure della propensione a pagare le tasse presentano lo svantaggio di essere soggettive e di non essere necessariamente indicative di un effettivo comportamento di evasione: non è detto infatti che un atteggiamento favorevole nei confronti dell'evasione fiscale si traduca in un'effettiva sottodichiarazione del reddito al fisco. D'altra parte hanno il vantaggio di fornire informazioni anche sull'atteggiamento di coloro che sono impossibilitati ad evadere e quindi consentono di valutare quale sia , per il complesso della popolazione, il grado di riprovazione sociale nei confronti dell'evasione fiscale.

L'indagine su campo comunque e il procedimento seguito per condurla e le tecniche adottate a tale scopo, sono oggetto di trattazione in un apposito capitolo in cui saranno formulati i *risultati finali*.

Note di redazione

Da un punto di vista di redazione del lavoro giova fare una breve digressione onde fugare eventuali erronee interpretazioni lessicali. Nello specifico, si inglobano spesso sotto un unico significato due termini che, in realtà sono distinti: il termine "tassa" ed il termine "imposta". Anche il questionario oggetto di studio, prevede l'utilizzo indifferente dei predetti termini per poter raggiungere con un linguaggio poco "tecnico" un'ampia quanto eterogenea platea di soggetti intervistati, rappresentativi, quanto più possibile, della popolazione italiana. Solo per fini di completezza occorre, in detta sede, ricordare che il termine "tassa", dal latino medievale *taxa* e quindi dal verbo *taxare*, derivato a sua volta da *tangere*

(toccare), col significato di "valutare toccando", "soppesare", e anche di "biasimare" indica un tributo versato a fronte di un servizio ricevuto; la tassa, infatti, afferisce a servizi fruibili e divisibili. Si tratta, però, di tributo per cui risulta assente la "pura" sinallagmaticità con il servizio ottenuto. Il termine "*imposta*" trova origine dal latino *imposita* o *imposta*, participio passato di *imponere* o porre sopra e rappresenta la prestazione coattiva pecuniaria acausale dovuta da un soggetto passivo, in base a un presupposto assunto dalla legge come dimostrativo della manifestazione di capacità contributiva, ed esclude qualunque relazione specifica con un'attività dell'Ente Pubblico, riferita al soggetto o da cui quest'ultimo possa trarre un vantaggio. Nel mondo moderno la tassazione rappresenta "*il contratto sociale*" o, quanto meno, parte di esso. Ci si aspetta, quindi, un'ondata di ricerche multidisciplinari in materia di tassazione per poter permettere, a tale fenomeno, un balzo in avanti nella conoscenza. D'altro canto negli ultimi decenni gli studiosi di economia, sociologia, scienze politiche, storia e diritto hanno iniziato a riconoscere il contributo centrale della fiscalità in generale e, della tassazione in particolare, alla modernità e, quindi, a produrre studi storico-comparativi sulle fonti e, soprattutto, studi multidisciplinari.

PAROLE CHIAVI

Dal titolo del lavoro dottorale possono immediatamente estrapolarsi dei concetti chiave che vengono ampiamente discussi all'interno del lavoro.

La prima parola-chiave intorno a cui, poi, ruota tutto il percorso è: *tax compliance*,

1)Tax compliance - Il fatto stesso che sia un prestito dall'inglese può essere sintomatico di un DNA culturale che determina comportamenti non sempre così... spontanei. Ma cosa significa "aderire spontaneamente"? E cosa fa l'Agenzia delle Entrate per promuovere questo atteggiamento cooperativo nei contribuenti? La risposta è contenuta nel modello di *tax compliance* adottato dall'amministrazione e ispirato alle *best practices* del mondo anglosassone. In questo modello proattivo, l'efficacia amministrativa si misura con il grado di *compliance* e non semplicemente con il numero di evasori scoperti; la leva della deterrenza è

limitata a quelle nicchie di popolazione effettivamente “allergiche” (se non apertamente ostili) al pagamento delle imposte; il comportamento corretto è facilitato attraverso la semplificazione degli obblighi, delle comunicazioni e dei modelli e l’introduzione di un’ampia gamma di servizi on line, così da indurre il contribuente a fare la scelta migliore, senza tuttavia imporla di imperio, secondo il noto modello della spinta gentile¹⁰.

L’idea di *tax compliance* che se ne ricava è quella non di una divisione manichea tra “buoni” e “cattivi”, ma di un continuum che va dall’evasione deliberata e fraudolenta all’adesione spontanea e convinta. Sono infatti differenti gli orientamenti dei contribuenti nei confronti dell’autorità fiscale, come efficacemente sintetizzato da Valerie Braithwaite (2003)¹¹, che per sei anni ha svolto studi approfonditi sull’ATO (Australian Taxation Office), guidando un centro di ricerca creato all’interno dell’amministrazione. Ogni individuo, sostiene la Braithwaite, assume una certa “postura motivazionale” nei confronti dell’autorità, in funzione della disponibilità ad accettare che il suo comportamento sia regolato dall’autorità fiscale. Da qui discendono cinque diverse “posture”, che vanno dall’impegno (“Pago perché ci credo”) alla sfida (“Non pago e mi ribello”). non esiste una definizione comune di ciò che è un comportamento virtuoso. In genere, la *compliance* fiscale è definita semplicemente come l’assenza di evasione fiscale

La Tax Compliance può essere definita come la propensione individuale ad ottemperare spontaneamente ai propri obblighi fiscali (Barone, Mocetti 2009)¹². Essa dipende, oltre che da alcune variabili socio-demografiche, dalla massimizzazione dell’utilità attesa da parte del contribuente, dall’incapacità del sistema politico e amministrativo, dalla bassa onerosità dell’evasione, dalla struttura del sistema produttivo (polverizzato o meno), dall’efficacia ed efficienza dei servizi pubblici e da alcune variabili della *tax morale*.

La *tax compliance* può essere:

¹⁰ S.Sunstein,R .Thaler La spinta gentile. La nuova strategia per migliorare le nostre decisioni su denaro, salute, felicità, Milano, Feltrinelli 2009.

¹¹ V. Braithwaite, Taxing Democracy: under standing tax avoidance and evasion, Ashgate Publishing,2003.

¹² Barone , Mocetti, 2009

1. **Tecnica**, ovvero legata all'effettiva partecipazione al gettito fiscale;
2. **Amministrativa**, relativa al rispetto delle scadenze di pagamento e delle regole contabili necessarie per compilare le dichiarazioni fiscali (OECD, 1999)¹³.

La *tax compliance* comporta dei costi, sia in capo allo Stato per le politiche di deterrenza sia in capo ai contribuenti per la *tax compliance* propriamente detta; le persone non amano pagare le tasse, come evidenziano Alm Martinez-Vazquez e Schneider (2003)¹⁴ bisogna pertanto cercare di ridurre la percezione di tale sacrificio.

McBarnett (2003)¹⁵ individua tre forme di compliance:

1. “**Committed compliance**” che rappresenta la volontà di adempiere l'obbligo fiscale senza dolersi;
2. “**Capitulative compliance**” che rappresenta la riluttanza ad adempiere ai propri obblighi fiscali e che necessita di spinte esterne;
3. “**Creative compliance**” che si riferisce a tutte quelle azioni poste in essere dal *taxpayer* con la volontà di ridurre le tasse attraverso la ridefinizione dei guadagni e delle spese deducibili (molto vicino al concetto di elusione).

Kirchler (2007)¹⁶ allarga il concetto di *compliance* affermando che la compliance può essere volontaria o imposta:

1. la compliance è **volontaria** se è resa possibile dalla fiducia e dalla cooperazione tra amministrazione fiscale e il contribuente che riveste un ruolo primario;
2. la *compliance* è **imposta**, invece se, il pagamento delle imposte è frutto di minacce di applicazione di sanzioni e controlli.

La *Tax Compliance*, per gli Uffici Fiscali degli Stati Uniti (Internal Revenue Service), si realizza solo se il contribuente (e/o il suo consulente tributario):

¹³ OECD, 1999

¹⁴ Alm Martinez-Vazquez e Schneider, 2003

¹⁵ McBarnett, 2003

¹⁶ Kirchler, 2007

1. compila tutte le dichiarazioni fiscali previste;
2. rispetta le prescritte scadenze;
3. non omette nulla di quanto previsto dalle norme tributarie (Internal Revenue Code);
4. tiene conto degli orientamenti giurisprudenziali dominanti al tempo della compilazione della dichiarazione¹⁷.

2)Tax morale. Per la prima volta discussa da Günter Schmolders (1959)¹⁸ la “tax morale” venne definita come “*the attitude of a group or the whole population of taxpayers regarding the question of accomplishment or neglect of their tax duties; it is anchored in citizens’ tax mentality and in their consciousness to be citizens, which is the base of their inner acceptance of tax duties and acknowledgement of the sovereignty of the state*” (Schmolders 1960: 97-98)¹⁹, ovvero come l’espressione del giudizio morale che individualmente o collettivamente si ha dell’evasione e dell’evasore (Alm e Torgler, 2006)²⁰. La ricerca svolta da diversi autori circa la tax morale ha finora rinvenuto in diversi Paesi come l’America Latina, la Svizzera etc.. dei legami tra la tax compliance ed alcuni elementi che influenzano la tax morale come: la fiducia verso le Istituzioni, la percezione di essere sottoposto a controllo, la civic duty etc come verrà ampiamente argomentato.

3)Evasione Fiscale: è opinione comune che l’evasione attenga ad un comportamento consistente nell’occultamento di proventi o nella deduzione di costi inesistenti o maggiorati in modo tale da ottenere un illegittimo risparmio d’imposta a danno dell’Erario (Lupi 2000)²¹. Murphy (2012)²² definisce l’evasione fiscale come segue: “*the illegal non payment or underpayment of taxes, usually resulting from the making of a false declaration or no declaration at all of taxes due to relevant tax authority which might in either case*

¹⁷ Hasseldine, Li, 1999

¹⁸ Schmolders 1959

¹⁹ Schmolders 1960: 97-98),

²⁰ (Alm e Torgler, 2006).

²¹ Lupi 2000

²² Murphy, 2012

result in legal penalties if the perpetrator of the tax evasion is caught". Altri autori riconducono a questa fattispecie i comportamenti sopra indicati ma solo nell'eventualità in cui vi sia consapevolezza; Santoro (2012), ad esempio, la definisce come il "*comportamento o insieme di comportamenti da cui consapevolmente deriva un valore economico dell'imposta dovuta, inferiore a quello previsto dal sistema fiscale*". Già in fase di definizione, dunque, troviamo delle piccole differenze che rappresentano l'incertezza insita in un argomento forse ancora poco conosciuto. Anche la sua quantificazione, si vedrà nel dettaglio in seguito, non è univoca e soprattutto risulta complessa. Per semplificare, in alcuni casi, viene ricompresa nel fenomeno dell'economia sommersa, collegato con il concetto di "rappresentazione esauriente del Prodotto Interno Lordo (PIL)". Tale concetto implica l'inclusione nel PIL del valore aggiunto prodotto dal "sommerso economico" inteso come "*l'attività di produzione di beni e servizi che, pur essendo legale, sfugge all'osservazione diretta in quanto connessa al fenomeno della frode fiscale e contributiva*" (Istat, 2010)²³. Tale nozione, infatti, è spesso assimilata al concetto di "evasione fiscale" poiché parte dal presupposto che il PIL sia la misura della base imponibile da assoggettare a tassazione. In realtà non si tiene conto di regimi particolari (es. agricoltura, pesca, etc.) e non si considera l'ambito evasivo che non attiene alla dichiarazione del reddito (deduzioni e detrazioni) (Commissione Giovannini, 2011)²⁴. Occorre, inoltre, considerare le componenti quali il sommerso statistico o gli errori materiali e non intenzionali che, comunque, attengono all'evasione. Occorre fare presente, infine, che non vengono ricompresi nel sommerso quei fenomeni attinenti al mero atto di pagamento dell'imposta etc.. Pertanto, pur dando un valido contributo nella stima dell'evasione, il sommerso economico non rappresenta esattamente il fenomeno evasivo. Si potrebbe fare un primo passo per fugare dubbi semantici trasladando dal concetto di evasione fiscale a quello più ampio e diffuso di tax gap; in questo caso viene meno l'incertezza interpretativa in virtù del fatto che l'OECD ha predisposto una pubblicazione atta a definire il tax gap e le sue componenti, finalizzata ad una futura armonizzazione dei dati e delle informazioni ad esso relative tra i diversi Paesi. Il tax gap rappresenta sinteticamente la differenza tra la

²³ ISTAT 2010

²⁴ Commissione Giovannini, 2011.

raccolta “potenziale”, ovvero ciò che i contribuenti dovrebbero versare in ottemperanza alla legislazione vigente, e la raccolta effettiva, vale a dire quanto viene effettivamente versato²⁵.

Il concetto di tax gap è più ampio e definito ed è volto ad includere anche quei comportamenti che, altrimenti, non verrebbero inclusi nell’evasione tipo l’abuso del diritto od anche l’elusione.

4)I sistemi fiscali, che rappresentano il “luogo metaforico” in cui si manifesta la *tax compliance* ed il complesso di norme costituzionali, legislative e sublegislative che disciplinano il rapporto fra lo Stato, le Regioni, le Province, i Comuni da un lato e il contribuente dall’altro. In Italia la fonte primaria del diritto tributario è la Costituzione e gli articoli fondamentali, in materia di imposte, sono principalmente: l’art. 23 della Cost. “*Nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge*”, l’art. 53 che afferma “*tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva. Il sistema tributario è informato a criteri di progressività*”. A questi poi si aggiungono gli articoli 75, 81, 117, 119. I sistemi fiscali devono essere generici, equi e certi (utile per la programmazione delle spese dei contribuenti).

Il sistema fiscale italiano

L’articolo 53 della Costituzione Italiana afferma “*Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva. Il sistema tributario è informato a criteri di progressività*”; tale articolo ricorda che l’applicazione dei tributi deve essere proporzionale alla propria capacità economica, la cui individuazione e misurazione è il primo passo per la politica fiscale. La misurazione della capacità economica può avvenire su basi patrimoniali, reddituali o sui consumi.

In Italia, il sistema fiscale si basa essenzialmente sull’autodeterminazione delle imposte da parte dei privati. Il calcolo e il pagamento delle imposte più importanti e rilevanti è demandato ai contribuenti. Questa operazione è definita anche “autoliquidazione” o “autotassazione”.

²⁵ Das-Gupta, Mookherjee (2000), OECD (2008), Reckon (2009), HM Revenue & Customs (2010), Commissione MEF Giovannini (2012).

All'amministrazione finanziaria, in questo contesto di "fiscalità di massa", rimangono soprattutto funzioni di coordinamento, di recupero d'imposta evasa e di irrogazione delle sanzioni. Il potere di controllo esercitato dall'amministrazione è destinato ad indurre a una corretta autodeterminazione dei contribuenti e, inoltre, a recuperare il gettito fiscale. Il bilancio pubblico italiano si trova stretto nella morsa tra la necessità di una maggiore *fiscal stance* ed i vincoli europei, in particolare il vincolo sul debito.

L'unica azione utile sembra quindi consistere nel miglioramento delle politiche in atto, per realizzare un maggior benessere, a parità di risorse disponibili che dall'interno appare quasi utopico.

Gli squilibri finanziari europei si riverberano in forti divergenze nelle politiche fiscali europee, già ampiamente illustrate nei paragrafi precedenti; si prospetta un ritorno all'ipotesi europea originaria di una *full fledged federation*, in cui all'accentramento dei poteri e delle politiche si accompagni necessariamente anche quello del debito pubblico finanziario che porterebbe nel medio periodo benefici per gli Stati in crisi che vedrebbero, quindi, ridursi il loro disavanzo ed anche l'*austerity* necessaria.

L'autore ritiene di non doversi dilungare nella trattazione del sistema tributario italiano rinvenibile ed esaurientemente trattato in un qualsiasi buon trattato di diritto tributario; si limiterà ad indicarne gli elementi distintivi, andando, però, a soffermarsi sulle peculiarità e sulle caratteristiche dei principali agenti istituzionali previsti dall'ordinamento italiano.

Lo Stato dispone di varie fonti di entrate con le quali far fronte alle spese necessarie per lo svolgimento delle proprie attività. Le entrate, secondo la loro fonte di provenienza, si articolano in: entrate tributarie, entrate extratributarie, alienazione e ammortamento di beni patrimoniali e riscossione di crediti, accensione di prestiti (derivanti dalla differenza della sommatoria delle prime tre voci con la sommatoria delle Uscite).

Il Ministero dell'Economia e delle Finanze, nello specifico l'Ispettorato Generale del Bilancio del DRGS, annualmente pubblica un documento a carattere divulgativo che riporta in sintesi le principali informazioni e l'impatto della

manovra di finanza pubblica sul bilancio di previsione dello Stato; dati che vengono rivisti in fase di pubblicazione del Rendiconto Generale dello Stato.

Tra le entrate extratributarie iscritte a bilancio sono presenti le Entrate da controllo e repressione, irregolarità e illeciti, ed in cui sono comprese anche parte delle entrate costituite da sanzioni ed interessi connessi ad inadempimenti relativi alle entrate tributarie (imposte dirette, indirette ed accise) frutto, cioè, dell'attività di controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti.

L'importanza delle entrate tributarie dimostrano, qualora ce ne fosse stato ancora bisogno, il ruolo preminente del sistema tributario atto a finanziare investimenti ma anche spese correnti del sistema-Stato. Nonostante l'incremento dell'aliquota IVA portata nel 2011 al 21% (nel 2013 al 22%), l'Italia si attesta al quart'ultimo posto per rapporto IVA/PIL. Al contrario dell'IVA l'imposizione sul lavoro raggiunge il secondo posto tra coloro i quali hanno una pressione più alta.

L'Agenzia delle Entrate nel sistema fiscale italiano.

L'Agenzia delle Entrate, operativa dal 1° gennaio 2001, nasce dalla riorganizzazione dell'Amministrazione finanziaria a seguito del Decreto legislativo n. 300 del 1999. La legge finanziaria per il 2008 ha consentito la creazione di strutture di livello provinciale e dal 1° dicembre 2012 ha incorporato l'Agenzia del Territorio (articolo 23-quater del Dl 95/2012). L'Agenzia delle Entrate ha un proprio statuto e appositi regolamenti che regolano l'amministrazione e la contabilità. L'istituzione delle Agenzie fu dettata, *in primis*, dall'esigenza di discernere due momenti importanti: il momento della definizione delle linee guida politiche e quello della gestione dei fatti amministrativi.

Obiettivo dell'Agenzia delle Entrate è anche quello di fornire al comparto pubblico degli Enti sufficientemente flessibili ed autonomi, tanto che alle Agenzie fiscali fu attribuita personalità giuridica di diritto pubblico, autonomia regolamentare, amministrativa, patrimoniale, organizzativa, contabile e finanziaria. Inoltre permangono rafforzati per il loro operato i principi di legalità, imparzialità e trasparenza, a cui però si aggiungono criteri di efficienza, economicità ed efficacia. Gli elementi distintivi dell'Agenzia dell'Entrate la fanno, pertanto, conformare più ad un Ente privatistico che ad un Ente Pubblico.

L'articolo 2 dello Statuto dell'Agenzia definisce i fini istituzionali, mentre l'articolo 4 ne sancisce le attribuzioni (Tabella 2.12). Chiaramente, a fronte di fini sfidanti, esiste un ampio spettro di attribuzioni. Nella definizione originaria e nella declinazione successiva, l'Agenzia, nel porre al centro delle proprie scelte il contribuente, si è da subito impegnata a mantenere elevata la qualità dei servizi pianificando indagini annuali di *Customer Satisfaction*.

A distanza di anni dall'implementazione di questa politica, sicuramente meritevole, si riflette una *tax compliance* maggiore ed anche una sensibilità al fenomeno evasivo accresciuta rispetto all'inizio. Il timore, in effetti, è che i *policy maker*, per ragioni già esposte in precedenza, in un momento di crisi di liquidità dello Stato, piuttosto che intraprendere politiche di tagli alla spesa e revisione del sistema fiscale con particolare attenzione verso quegli elementi che favoriscono lo sviluppo di zone "grigie", preferiscano, piuttosto, caricare di aspettative l'Ente Agenzia delle Entrate, che si trova a caricarsi il peso delle spese dello Stato. Nei bilanci di previsione, le entrate tributarie sono sempre crescenti (anche in periodi di crisi e di contrazione dei consumi) proprio perché devono assicurare un'adeguata copertura alle voci di spesa. Detta politica potrebbe portare ad obiettivi sempre crescenti, con la possibilità che si verifichi una riduzione degli elementi di forza dell'Agenzia, come l'attenzione al contribuente/cliente, al personale ed all'utenza, una conseguente riduzione della *tax compliance* ed un'immancabile e deprecata riduzione delle entrate, il tutto determinato anche da una riduzione della formazione del personale impiegato a pieno regime al raggiungimento di crescenti obiettivi.

Per terminare, i compiti dell'Agenzia si possono schematicamente bi-partire, da un lato, le mansioni che attengono l'Area servizi e relazioni con il contribuente (che eroga servizi di informazione e assistenza, gestione delle dichiarazioni e degli atti, rimborsi, rilascio di autorizzazioni e certificazioni) e dell'altro l'Area controllo (che eroga servizi alla collettività finalizzati a garantire la regolarità e l'equità del prelievo tributario e, a vantaggio di tutti i cittadini, tale garanzia si sostanzia con il controllo delle posizioni fiscali, l'accertamento e la gestione della riscossione).

Finì Istituzionali

1. L'Agenzia svolge tutte le funzioni ed i compiti ad essa attribuiti dalla legge in materia di entrate tributarie e diritti erariali, al fine di perseguire il massimo livello di adempimento degli obblighi fiscali. A tal fine l'Agenzia assicura e sviluppa l'assistenza ai contribuenti, il miglioramento delle relazioni con i contribuenti, i controlli diretti a contrastare gli inadempimenti e l'evasione fiscale, nel rispetto dei principi di legalità, imparzialità e trasparenza e secondo criteri di efficienza, economicità ed efficacia.
2. L'Agenzia assicura, in materia di entrate tributarie erariali, i servizi relativi all'amministrazione, alla riscossione e al contenzioso dei tributi diretti, dell'imposta sul valore aggiunto e di tutte le imposte, diritti o entrate erariali già di competenza del Dipartimento delle Entrate, ad essa affidati con il decreto del Ministro di cui all'articolo 62, comma 3, del decreto istitutivo.
3. L'Agenzia assicura il supporto alle attività del Ministero dell'Economia e delle Finanze e la collaborazione con le altre Agenzie fiscali e con gli altri enti o organi che comunque esercitano funzioni in settori della fiscalità di competenza statale.
4. L'Agenzia presta la propria collaborazione, secondo gli indirizzi impartiti dal Ministro, alle istituzioni dell'Unione europea e svolge i compiti necessari per l'adempimento, nelle materie di competenza, degli obblighi internazionali assunti dallo Stato.

Attribuzioni

1. L'Agenzia, nel perseguimento della propria missione e dei propri scopi istituzionali, esercita, in particolare, le seguenti funzioni ed attribuzioni:
 - a) assistenza ai contribuenti, assicurando l'informazione, semplificando gli adempimenti, riducendo gli oneri e fornendo servizi di consulenza ai contribuenti e agli altri enti interessati dal sistema della fiscalità;
 - b) riscossione dei tributi, assicurando la gestione dell'archivio delle dichiarazioni, le operazioni di riscossione, il controllo sull'operato dei concessionari e degli intermediari, i rimborsi ai contribuenti, il controllo sulla regolarità e tempestività della messa a disposizione delle risorse finanziarie acquisite per l'erario e gli altri enti impositori;
 - c) contrasto dell'evasione fiscale, assicurando le attività di controllo e di verifica, il controllo sui concessionari e sugli intermediari;
 - e) gestione del contenzioso, assicurando la tutela degli interessi erariali nelle diverse sedi giudiziarie, anche favorendo il ricorso agli strumenti di conciliazione;
 - f) fornitura di servizi, nella materia di competenza, ad altri enti, sulla base di disposizioni di legge o di rapporti convenzionali;
 - g) promozione e partecipazione ai consorzi e alle società previsti dall'articolo 59, comma 5, del decreto istitutivo.
2. Nell'esercizio delle proprie funzioni ed attribuzioni, l'Agenzia determina regole di condotta per gli uffici e per i contribuenti, assicurando la massima efficienza dell'attività degli uffici e la minima onerosità per i contribuenti, la qualità del servizio di assistenza, l'efficacia e l'adeguatezza delle azioni mirate a contrastare l'evasione, anche sulla base dello sviluppo degli strumenti valutativi e conoscitivi.

In sostanza, si può ragionevolmente ritenere, analizzando la storia sino ad oggi, che la politica mitighi l'autonomia formale dell'Ente che, purtroppo, deve agire con un forte orientamento ai risultati pressanti indicati nelle Convenzioni e che rischiano di far perdere l'approccio distintivo *customer-oriented* utile nel medio - lungo periodo per l'accrescimento della *tax compliance*. A fronte della menzionata piena autonomia dell'Agenzia dell'Entrate, il legislatore ha messo in campo uno strumento di tutela per il contribuente: lo Statuto del Contribuente o "Carta dei Diritti del

Contribuente” (Legge n. 212/2000)²⁶ che ha fissato i principi che devono essere rispettati in materia tributaria nei rapporti tra lo Stato e i contribuenti con l’intento di tutelare i contribuenti contro comportamenti arbitrari da parte dello Stato in materia tributaria. I Principi più importanti fissati dallo Statuto del Contribuente sono: chiarezza e trasparenza delle disposizioni tributarie (art. 2), efficacia temporale delle norme tributarie (art. 3), informazioni del contribuente (art. 5), conoscenza degli atti e semplificazione (art. 6), chiarezza e motivazione degli atti (art. 7), tutela dell’affidamento e della buona fede (art. 10). I dati dell’attività svolta dall’Agenzia delle Entrate sono rinvenibili nel sito della stessa.

Guardia di Finanza

Nella lotta all’evasione e nel sistema fiscale dovremmo inserire le ulteriori Agenzie Fiscali, i Monopoli, Equitalia, i Comuni etc., ma il rischio sarebbe di avere una dissertazione meramente descrittiva. Un altro soggetto che non si può non introdurre è la Guardia di Finanza, che è uno speciale Corpo di Polizia che dipende direttamente dal Ministro dell’Economia e delle Finanze. I compiti della Guardia di Finanza sono sanciti dalla legge di ordinamento del 23 aprile 1959, n. 189 e consistono nella prevenzione, ricerca e denuncia delle evasioni e delle violazioni finanziarie, nella vigilanza sull’osservanza delle disposizioni di interesse politico-economico e nella sorveglianza in mare per fini di polizia finanziaria. Inoltre, la Guardia di Finanza concorre al mantenimento dell’ordine e della sicurezza pubblica e la difesa politico-militare delle frontiere. Il decreto legislativo 19 marzo 2001, n. 68 all’art 2 effettua una ricognizione sistematica dei settori d’intervento nei quali le funzioni di polizia finanziaria ed economica si sono via via concretizzate nel tempo, elencando dieci comparti operativi specifici ed uno generale.

Nel medesimo contesto, il legislatore ha anche stabilito un principio di carattere generale di grande rilevanza, disponendo che, in tutti i relativi comparti, gli appartenenti alla Guardia di finanza si avvalgano delle facoltà e dei poteri istruttori previsti in materia fiscale. Quindi la tradizionale connotazione di polizia

²⁶ Statuto del contribuente, 2000

tributaria può essere applicata ad altri settori di intervento della GDF come la Spesa Pubblica. In questo senso è, quindi, possibile effettuare accessi, ricerche documentali, ispezioni e verifiche, invitare i soggetti interessati a comparire di persona o per mezzo di rappresentanti per esibire documenti o per fornire dati, notizie o chiarimenti, richiedere dati e notizie a organi e amministrazioni dello Stato, Enti pubblici non economici, società ed enti di Assicurazione e concessionari della riscossione, inviare questionari per acquisire dati e notizie, chiedere copia di atti depositati presso notai, conservatori dei registri immobiliari e pubblici ufficiali, effettuare indagini finanziarie.

Va da sé che nel caso in cui le attività svolte facciano emergere indizi di fattispecie penalmente rilevanti, gli appartenenti alla Guardia di finanza saranno tenuti ad operare

nella veste di polizia giudiziaria e, quindi, in stretto coordinamento e secondo le direttive e le deleghe dell'autorità giudiziaria inquirente ordinaria

CAPITOLO I

L'EVASIONE FISCALE E LA TEORIA ECONOMICA DELL'EVASIONE

1.1. Introduzione storica

La storia dell'Italia quale nazione nacque nel 1861 e con essa nacquero anche le innumerevoli imposte che gli Italiani si trovarono a portare sulle spalle. Il nascente sistema tributario era gravato dalle spese belliche sostenute per costruire la nazione e dalle spese che avrebbero dato allo stato nuove infrastrutture. Sino da allora gli Italiani furono gravati da elevate imposte, e numerose se ne aggiunsero nel corso del tempo e altre tutt'oggi continuano ad aggiungersi. All'epoca dell'Unità d'Italia Quintino Sella, allora Ministro delle Finanze, aveva una visione delle cose poco diversa da quella attuale. Infatti egli già nel 1870 sosteneva che l'unica soluzione possibile per far fronte alle spese sostenute dallo Stato fosse: *“Imposte, imposte e null'altro che imposte”*. Si nota facilmente come l'impostazione odierna sia la medesima. Oggi, e così era allora, sono numerosi coloro che di fronte ad un ammontare tanto elevato di imposte ritengono che ciò porti inevitabilmente al loro mancato pagamento. Nel 1875 Depretis, esponente della Sinistra storica e colui che formò il primo governo di sinistra, supportava tale idea e infatti diceva *“gravezza... stimolo tanto potente alla frode”*²⁷. Un altro a sostenere questa ipotesi era un grande economista e politico esperto di questioni tributarie del tempo, Giulio Alessio nel 1883 disse: *“L'elevatezza dell'aliquota e la meschinità del minimum esente dall'imposta, sono le cause principali di dichiarazioni e d'accertamento tanto inferiori al vero”*²⁸. Gli Italiani in passato come oggi sembrano essere “costretti” alla frode e quindi all'evasione a causa dell'eccessiva pressione tributaria gravante sui loro beni. La scoperta compiuta dall'archivista Alessandra Schiavon²⁹ avvenuta recentemente ha portato alla luce un documento molto importante presente nell'Archivio di Stato di Venezia datato 18 aprile 1739. Il documento riportava una legge in vigore nella

²⁷ Manestra, 2010, p.19

²⁸ Manestra, 2010, p.19

²⁹ Marzo Magno, 2012

Serenissima che obbligava i cittadini a dichiarare i beni in loro possesso, beni che sarebbero ovviamente stati sottoposti successivamente a tassazione. Non stupisce il comportamento occultatorio da parte dei contribuenti. Certamente tale genere di comportamento non sorge con la nascita del Regno d'Italia ma è presente da sempre. Testimonianze arrivano da lontano poiché i Romani per sfuggire alla tassa sul lusso nascondevano i gioielli seppellendoli. E la tradizione non si è persa tanto che i Paesi mediterranei, tra i quali Grecia, Italia, Spagna e Portogallo, presentano i tassi più elevati nel mondo occidentale in termini di evasione fiscale e economia sommersa³⁰. Il primo tentativo di ridurre l'evasione fiscale venne compiuto agli inizi del Novecento da Giolitti, il quale inaugurò una sorta di federalismo fiscale lasciando agli enti locali il 40% delle imposte. Ma ciò non placò l'eterno divario tra i lavoratori dipendenti storicamente “costretti” alla decurtazione dello stipendio per il pagamento delle tasse e la libertà concessa a imprenditori e liberi professionisti.

Da allora ad oggi i Governi si sono susseguiti e costante è stato il loro intento di combattere l'evasione fiscale, tanto che il “Wall Street Journal” ha definito tale intento come *“una tradizione ben radicata che caratterizza l'Italia. E addirittura come una vera epidemia nazionale”*. Un ulteriore carattere comune con il passato è l'ipotesi che l'evasione fiscale possa rappresentare un dato in grado di esprimere il livello di consenso e approvazione dei cittadini verso l'operato del proprio Governo. E quale frase di Adam Smith, citata nel suo “La ricchezza delle nazioni” del 1776, e spesso ripetuta da Corrado Sforza Fogliani, presidente di Confedilizia, è più indicata e più attuale:

*“In quegli Stati in cui esiste un generale sospetto che molte delle spese pubbliche non siano necessarie e che le entrate vengano utilizzate male, le leggi che le proteggono vengono poco rispettate.”*³¹

Gli anni passano e il progresso la fa da padrone ma pare che, alla luce dei fatti, la politica italiana e il tema ricorrente dell'evasione fiscale non siano mai cambiati o meglio migliorati. Il comportamento dei cittadini evasori sembra quindi giustificato da anni di storia e di ormai antiche tradizioni sul tema.

³⁰ Santoro, 2010 p.10

³¹ Sforza Fogliani, 2008, p.25

1.1.1 Situazione attuale e danni causati dall'evasione fiscale (accenni)

L'evasione è valutata dal punto di un economista come un limite al benessere sociale. In Italia vi è un grande divario tra coloro che sono obbligati a pagare le tasse e coloro che possono godere di più “libertà”. Alla prima categoria appartengono i lavoratori dipendenti, che al massimo possono lavorare a nero durante gli straordinari o ricevere compensi extra fuori busta paga, e i pensionati, che possono svolgere lavoro in nero. Alla seconda categoria invece appartengono imprenditori e i liberi professionisti, i quali possono “scegliere” se contribuire o meno. Il comportamento degli individui viene così distorto dalla loro scelta di dichiarare totalmente il loro lavoro, dichiararne una parte oppure non dichiararlo minimamente. Perciò in base a quanto essi dichiareranno come reddito, diversa sarà la base imponibile su cui calcolare le imposte. Da qui sorge una disomogenea allocazione delle risorse. Vi sono soggetti evasori, in parte o totali, che fanno pesare il loro operato sulle spalle dei cittadini onesti e contribuenti per “obbligo” o per “scelta”. Ne consegue che a causa del mancato pagamento delle imposte da parte degli evasori il popolo italiano si veda costretto a subire nuove imposizioni fiscali o l'aumento delle imposte già esistenti. E in clima così malsano è facile che anche cittadini solitamente onesti si facciano condizionare dalla situazione generale di evasione, tanto da essere tentati loro stessi dall'idea di evadere. Difficile il rapporto degli Italiani con il fisco. Non fa da esempio Silvio Berlusconi che nel 2004 presente alla cerimonia per i 230 anni della Guardia di Finanza, parlando di evasione “giustificata”, disse:

[...] C'è una norma di diritto naturale che dice che se lo Stato ti chiede un terzo di quello che con tanta fatica hai guadagnato sembra una richiesta giusta e glielo dai in cambio di servizi che lo Stato ti offre. Ma se lo Stato ti chiede di più, o molto di più, c'è una sopraffazione nei tuoi confronti: e allora ti ingegni per trovare dei sistemi elusivi o addirittura evasivi che senti in sintonia con il tuo intimo sentimento di moralità e che non ti fanno sentire colpevole”³².

Tralasciando le polemiche che questa frase suscitò, vi è presente una certa verità: di fronte a tasse troppo alte i cittadini si sentono giustificati a eludere o peggio ancora ad evadere. Numerosi nella storia gli esempi di grandi evasioni nei campi

³² ANSA, 2004.

più disparati; evadono società, politici, sportivi. Non esiste purtroppo una fonte unica da cui trarre informazioni e dati sull'evasione, ma un'imposizione è arrivata dall'Europa. Essa infatti ha costretto gli stati membri, Italia compresa, a fare una raccolta di dati relativi all'economia sommersa nelle proprie statistiche. Certamente l'economia sommersa differisce dall'evasione fiscale, ma la prima fornisce una buona approssimazione della seconda. Considerando l'economia sommersa una proxy dell'evasione fiscale si può immaginare che le entrate nel bilancio pubblico siano molto inferiori rispetto a quanto dovrebbero. La realtà industriale italiana sicuramente non aiuta in quanto è composta per la maggior parte da imprese medio-piccole. Ciò fa sì che esse possano, in tutto o in parte, operare in nero con lo scopo di evadere le imposte e contenere così i costi. In tale ottica di riduzione dei costi gioverebbe una riduzione della pressione fiscale, e un'azione di questo tipo gioverebbe non solo alle imprese ma anche a tutti i cittadini che potrebbero non essere attirati dall'operare in nero ma potrebbero spontaneamente decidere di emergere. Il fatto che l'Italia sia il “Paese dei condoni” sicuramente non aiuta a migliorare la situazione; dal fiscale, all'edilizio, al valutario o al previdenziale numerose sono le sue forme. Gli individui, certi della possibile emanazione di un condono, sanno di poter sanare la loro posizione di mala condotta o peggio ancora di frode. Interessante è uno studio condotto dall'E.U.R.E.S.³³ che riporta l'opinione degli Italiani sul tanto discusso tema dell'evasione fiscale. Tale indagine, chiedendo un giudizio riguardo agli interventi possibili, ha portato alla formazione di due gruppi di pensiero. Da un lato vi sono i cittadini che ritengono sia necessario avere un sistema trasparente e semplice, equo e paritario nei confronti dei cittadini, che rispecchi le esigenze del popolo magari anche riducendo la pressione fiscale. Dall'altro lato vi è un gruppo numeroso che sostiene l'importanza di inasprire i controlli e conseguentemente aumentare anche le sanzioni, ma sicuramente un inasprimento dei controlli sarebbe poco credibile di fronte ad uno Stato emanatore di condoni, perciò, secondo questo secondo gruppo, sarebbe necessario evitare l'emanazione di condoni

³³ EURES, 2004

Alla luce delle manovre recenti si nota come buona parte dei provvedimenti sia incentrata sulla lotta all'evasione; ma se è vero che da un lato il Governo ha inasprito i controlli, dall'altro purtroppo non vi è stata una riduzione delle imposte. Purtroppo lo Stato continua a chiedere sacrifici agli Italiani, ma difficilmente dà il buon esempio riducendo ad esempio gli sprechi, contrastando la corruzione e limitando comunque uscite di cassa a volte elevate e a volte non motivate. L'evasione fiscale oltre a togliere numerose entrate allo Stato, con tutte le conseguenze del caso, crea anche distorsioni nei mercati ³⁴ Si pensi ad un soggetto imprenditore che vuole evadere, egli sarà costretto a modificare i dati a livello contabile. In questo modo redigerà per la propria impresa un bilancio d'esercizio falso. Avendo esso un ruolo di informazione verso i terzi, eventuali investitori saranno in difficoltà nel valutare il grado di rischio effettivo dell'investimento che sono intenzionati a fare. Le informazioni su cui essi si basano sono distorte dal comportamento del soggetto evasore, l'investimento potrà sembrare più o meno redditizio di quanto in realtà sia. A livello accademico, è stato dimostrato che nello sviluppo dei mercati finanziari un ruolo determinante, in senso negativo, spetta all'evasione fiscale³⁵

1.1.2. Ruolo dell'evasione fiscale nella crisi attuale

Con l'entrata in vigore nel 1993 del Trattato di Maastricht, a cui anche il nostro Paese prese parte, l'Italia si vide con le mani legate. Il Trattato poneva restringimenti riguardo al tasso d'inflazione, e dettava regole sul rapporto debito pubblico/PIL e deficit pubblico/PIL. Il nostro Bel Paese che fino ad allora aveva fatto fronte all'elevata spesa pubblica anche svalutando la moneta nazionale si trovò in difficoltà. Purtroppo viviamo in uno Stato in cui corruzione ed evasione fiscale sono problemi costanti; ciò non fu d'aiuto in passato e certo non lo è oggi. Ci troviamo di fronte ad una situazione in cui l'evasione fiscale e un'elevata spesa pubblica alimentano il debito pubblico ed con esso anche gli interessi del debito che gravano su tutti i cittadini. Il debito pubblico italiano ha toccato livelli record negli ultimi anni . Nel 2012 il debito pubblico ha superato la soglia dei 2.000

³⁴ Santoro, 2010, p.21

³⁵ Santoro, 2010, p.29.

miliardi di euro, fino a giungere ai dati del 2016, dove ad aprile è stato toccato un nuovo record con un picco di 2230 miliardi³⁶.

Lo Stato italiano ha preso numerose decisioni con lo scopo di aumentare le entrate nelle casse. Ma se da un lato i severi provvedimenti sono necessari per recuperare la situazione economica italiana, dall'altro sicuramente pesano sulle spalle dei cittadini causando dei limiti alla crescita. Ma giunge una raccomandazione dell'OCSE; l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico chiede agli Stati di fare attenzione a non prendere decisioni che possano limitare la ripresa economica. Inasprire la pressione fiscale a carico delle persone fisiche e delle imprese non avrebbe effetti positivi; l'evasione fiscale non va identificata come la causa della crisi mondiale internazionale a cui ci troviamo di fronte, che ha ben altre origini. Ma sicuramente per quanto riguarda l'Italia il problema dell'evasione non giova alla nostra immagine; viviamo a livello economico-politico in un clima di sfiducia generale tra Stati e il rimbalzo di essa è ben visibile ogni giorno sui mercati finanziari.

1.1.3 Pressione fiscale, tassazione e benessere sociale

In Italia la pressione fiscale è sempre stata molto elevata, tanto che il nostro Paese è spesso stato tra quelli con dati ai maggiori livelli. Le ultime rilevazioni dell'istituto di statistica confermano un altissimo peso delle tasse in Italia: il 43,5%,³⁷

Il nostro Bel Paese oltre ad essere tra i primi posti per il livello di pressione fiscale, purtroppo è anche tra i primi ad avere gli stipendi più bassi e a tassare in modo elevato.

Le imposte, dirette e indirette, che gravano in capo agli Italiani sono numerose e elevato è il loro ammontare. Purtroppo il prelievo sarebbe inferiore se tutti i cittadini fossero onesti e contribuissero in egual misura secondo il loro reddito, il loro patrimonio, la produzione e i loro consumi. Ciò è quanto espresso dal primo

³⁶ http://www.ansa.it/sito/notizie/economia/2016/06/15/bankitalia-nuovo-record-del-debito-pubblico-italiano-ad-aprile-2230-miliardi_3def8264-1fba-43ec-9c14-e77d7416c34e.html

³⁷ http://www.corriere.it/economia/16_aprile_04/istat-pressione-fiscale-435percento-rapporto-deficitpil-sceso-26percento-ec465c12-fa3b-11e5-9ffb-8df96003b436.shtml

comma dell'articolo 53 della Costituzione, il quale recita: “Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva”. Però la situazione in Italia non è questa. Nel nostro Paese non vi è equità tributaria a livello orizzontale; i cittadini, che di fronte allo Stato dovrebbero essere tutti uguali, purtroppo non lo sono. Vi sono cittadini agevolati che possono modificare il loro comportamento in modo opportunistico per ridurre l'ammontare del loro contributo allo Stato. Lo stesso non può essere fatto invece da soggetti come i lavoratori dipendenti o i pensionati. Purtroppo il comportamento opportunistico di alcuni soggetti che decidono di evadere, anche a causa delle elevate imposte, va a discapito dei cittadini onesti, i quali per colpa delle entrate mancanti allo Stato si vedono gravati da nuove imposte o da un ammontare più elevato delle imposte già esistenti. Da questo punto di vista si capisce come l'elevata pressione fiscale, e, la legata seppur non conseguente, evasione fiscale siano un problema per il benessere della collettività. In questo caso il miglioramento della condizione di un individuo, cioè colui che evade, va a discapito di altri soggetti e il benessere sociale viene fortemente minato.

L'efficienza sociale in questo senso non andrebbe spiegata con il concetto di efficienza paretiana; infatti secondo tale nozione un'allocatione è efficiente se la condizione di un individuo migliora senza che quella di nessun altro soggetto peggiori. Ma non è quello che accade quando vi è evasione, poiché l'evadere di un soggetto va a discapito di altri nel lungo termine e crea inevitabilmente una distorsione. Quindi sarebbe opportuno condividere invece il concetto di “equità sociale”: il benessere sociale dipende esclusivamente dalla condizione in cui si trova il soggetto che sta peggio tra tutti. La massimizzazione dell'utilità del più povero è senza dubbio quella minima. Ciò considerato è inevitabile che il comportamento opportunistico dell'evasore ricco sia da considerarsi dannoso per il più povero ³⁸. Di fronte ad un elevato debito pubblico e una spesa pubblica che stenta ad essere ridotta, le imposte non possono diminuire nel breve termine. Ma nel lungo termine se tutti pagassero le tasse lo Stato potrebbe evitare gli aumenti futuri per recuperare le entrate “perse”.

³⁸ Santoro, 2010, p.21

1.2 LE ANALISI DELL'EVASIONE: PRECISAZIONI METODOLOGICHE ED ALCUNE EVIDENZE

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 vigenti¹ 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'evasione³⁹. 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 individuale⁴⁰

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 economica⁴¹. 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 francese⁴². Nell'ottica solidaristica,

³⁹ Lucifora, 2003

⁴⁰ Bernardi, Franzoni, 2004.

⁴¹ Pennacchi, 2004

⁴² F.Gallo, 2004.

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 governo⁴³

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. 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. 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

⁴³F. Gallo, 2004.

non giova al contribuente etico. 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".

1.2.1 Cenni storici

L'evasione fiscale non è una tematica di discussione recente evolutasi solo nelle società capitalistiche; al riguardo Andreoni, Erard e Feinstein (1998) scrivono "*The problem of tax compliance is as old as taxes themselves*" – (Il problema della fedeltà fiscale è vecchio come le stesse tasse). Abbiamo infatti a disposizione numerose prove risalenti agli scritti del periodo dell'Antica Roma che documentano l'esistenza dell'evasione, del rifiuto e dell'avversione al pagamento delle imposte e delle tasse. Le prime testimonianze al riguardo si ritrovano negli scritti satirici di Plauto⁴⁴. In cui si narra dell'avidità e delle speculazioni dei grossisti, oltre che dei comportamenti di evasione e di corruzione. Si racconta che molti Romani nascondevano i loro gioielli nel terreno per evitare di pagare la tassa sul lusso⁴⁵, che addirittura negli ultimi anni dell'età dell'Impero "alcuni "contribuenti" si rifugiavano persino presso i Barbari pur di scampare alle grinfie

⁴⁴ Commedia Aulularia di Plauto T. M Carena,1971

⁴⁵ Santoro,2010

degli esattori”⁴⁶. Diversi studiosi americani, nel loro dibattito relativo all'impatto delle tasse sulla civiltà umana, sono giunti a conclusione che una delle principali cause della caduta dell'Impero Romano fu proprio la corruzione e l'evasione fiscale⁴⁷. Se codesta affermazione trovi effettivo riscontro nella realtà empirica, non è facile da stabilire e certamente non è questa la sede per un'analisi storica di approfondimento delle cause del declino dell'Impero, ma è possibile invero focalizzarsi per un attimo sull'enorme “pesantezza” della politica fiscale che veniva adottata dal “governo”. Si trattava effettivamente di una politica molto invadente che generò un malcontento e un clima molto ostile nei confronti dell'Impero e dei tributi richiesti, in quanto l'apparato amministrativo veniva messo in moto per prelevare entrate fiscali per coprire esclusivamente il fabbisogno finanziario del “governo centrale”. Non c'era alcuna traccia dei principi di ordine e di giustizia né tanto meno di equa distribuzione delle risorse in quanto gli strumenti fiscali utilizzati dalla burocrazia imperiale erano finalizzati ad ottenere, come profitti, principalmente i beni e le ricchezze patrimoniali dei proprietari fondiari.⁴⁸ La responsabilità di recuperare gli introiti fiscali di qualsivoglia natura (tributi generali, tributi derivanti dai beni demaniali, da appalti pubblici o miniere, o ancora quelli derivanti da multe e ammende) spettava ai funzionari dell'apparato finanziario imperiale, come ad esempio i “procuratores e i praefecti”. Questi spesso ricevevano l'apporto di soggetti che non avevano alcun tipo di rapporto di dipendenza con l'apparato amministrativo, ma che contribuivano al recupero delle entrate fiscali solo per ottenere vantaggi e profitti personali.

In età imperiale tardo-antica(III-IV secolo d.C.) i soggetti che avevano il compito di garantire il regolare pagamento dei tributi erano i componenti dei consigli municipali, i cosiddetti “decurioni”, sui quali gravava anche una sorta di corresponsabilità in caso di mancato pagamento. Difatti erano chiamati a rispondere in prima persona e a risarcire il “governo centrale” in caso di colpevole inerzia o favoreggiamento, e cioè in caso avessero dovuto occuparsi personalmente della riscossione dei tributi ovvero gli fossero stati imputati

⁴⁶ Ruffolo, 2011

⁴⁷ MacMullen, 1991

⁴⁸ Mercogliano, 2004

violazioni dei diritti d'ufficio. Al di là di quelle che sono state le vicissitudini storiche della fiscalità e dei comportamenti di sottrazione al pagamento delle imposte, occorre concentrarsi in primo luogo su una problematica di base quale è la differenza concettuale tra evasione fiscale ed economia sommersa. Spesso si sente parlare di evasione fiscale come sinonimo di sommerso economico, ma in realtà esistono numerose definizioni e possibili aree di sovrapposizione tra questi concetti ed è proprio per questo motivo che non risulta agevole identificarne ed estrapolarne in modo preciso le relative distinzioni. Si definisce evasione fiscale *“qualsiasi comportamento finalizzato a ridurre o eliminare il prelievo fiscale attraverso la violazione consapevole delle norme tributarie”*⁴⁹. Il termine *comportamento* è un termine generico perché può fare riferimento ad azioni attive o omissive, ovvero ad un insieme combinato di comportamenti di natura differente. Quello che invece è bene sottolineare dalla definizione è l'elemento della consapevolezza della violazione da parte del soggetto contribuente che la mette in atto, poiché rappresenta una componente cardine per considerare l'atto compiuto o omesso come evasivo. Spesso può accadere infatti che un soggetto non versi il quantitativo esatto dell'imposta dovuta per un errore o per volontà altrui; in un caso del genere non si può parlare di vera e propria evasione anche se poi gli effetti giuridici possono andare in una direzione diversa. L'evasione fiscale può essere definita anche come *“attività illegale di occultamento di imponibili ed imposte”*⁵⁰. Esistono quindi, come già anticipato, varie descrizioni del fenomeno dell'evasione ma di fatto non c'è né una che rientra nell'ordinamento giuridico. Utilizzando una delle espressioni più comunemente accettate dalla letteratura internazionale, definiamo invece l'economia sommersa come *“l'insieme delle attività economiche che contribuiscono al prodotto nazionale lordo ufficialmente calcolato ma che non sono registrate”*⁵¹. In altre parole si tratta di quelle attività economiche produttive legali di cui l'amministrazione pubblica non ne è a conoscenza a causa dell'evasione fiscale, del sommerso lavorativo e di qualsiasi altra attività tesa ad infrangere le norme tributarie, ma che vanno a contribuire in maniera effettiva all'osservazione del Prodotto Interno Lordo di un Paese (PIL).

⁴⁹ Santoro, 2010

⁵⁰ Bosi e Guerra, 2008

⁵¹ Schneider-Enste, 2000

Quest'ultimo viene considerato come indice rappresentativo della ricchezza di un Paese, ed esprime il valore dei beni e dei servizi finali prodotti al suo interno in un certo intervallo di tempo che solitamente corrisponde ad un anno solare, destinati al consumo finale. Non rientra quindi nel calcolo la produzione di beni e servizi intermedi. La stima di questo indice concerne sia l'economia osservata ufficialmente sulla base di indagini statistiche e osservazioni di archivi fiscali e amministrativi sia l'economia non direttamente osservata (ENO), per la quale esistono enormi difficoltà in termini di rilevazioni statistiche.

1.2.2 Metodologie e affidabilità delle stime sull'entità dell'evasione

Il tentativo di produrre valutazioni quantitative dell'evasione fiscale ha sempre sollevato un notevole interesse, tra gli studiosi e tra i politici. Tuttavia, ogni stima, per quanto precisa, ha sempre un carattere *virtuale*. Anzitutto, quanto si cerca di valutare è un'entità come tale inesistente nel mondo reale e quindi intrinsecamente non conoscibile. Inoltre, ogni stima richiede confronti tra dati complessi, disomogenei e talora carenti. Soprattutto, come vedremo meglio in seguito, se le imposte evase fossero pagate, si avrebbero retroazioni significative sugli imponibili e quindi sull'entità sia dei gettiti che dell'evasione stessa.

Le metodologie di stima dell'evasione si sono evolute col tempo, per precisione e per articolazione degli aspetti specifici che permettono di evidenziare. Questo progresso è dipeso principalmente da una crescente e più affidabile disponibilità di dati, oltre che dal perfezionamento delle tecniche di valutazione.

Di conseguenza, metodologie dal diverso grado di sofisticazione vengono impiegate in contesti informativi più o meno ricchi e procedure relativamente meno avanzate vengono tuttora impiegate, quando si svolgono confronti tra realtà nazionali fortemente diversificate, anche sul piano istituzionale.

E' importante sottolineare che salvo che in casi limitati, le stime dell'evasione sono condotte in prevalenza senza molti riferimenti ai modelli teorici della decisione di evadere, che saranno in seguito ampiamente illustrati, per cui le inferenze reciproche tra le due analisi sono limitate e spesso inconsistenti..

1.3. Definizioni e concetti

L'ISTAT⁵² elabora correntemente le stime del PIL e dell'occupazione comprensivi della componente attribuibile alla parte di economia non osservata costituita dal **sommerso economico**; tali stime però non consentono di quantificare il *gap* del gettito derivante dal non completo adempimento degli obblighi fiscali.

Purtroppo non esistono stime ufficiali e precise relative all'evasione fiscale. Vi sono analisi compiute su alcuni dei suoi aspetti, sull'incidenza che alcuni fattori hanno su di essa ma non vi sono stime ufficiali. Il fenomeno dell'evasione fiscale deve quindi essere visto necessariamente come una proxy dell'economia sommersa. Tale approssimazione è sicuramente impropria essendo essi due concetti distinti, ma è indubbio che l'evasione fiscale sia generata per un'ampia parte dall'economia sommersa. Quest'ultima comprende quegli *“aspetti dell'economia del Paese che, pur essendo legali nei fini (si esclude dunque la cosiddetta “economia criminale”), non sono dichiarati, in tutto o in parte, ai pubblici poteri”*⁵³.

Al fine di contribuire a fare chiarezza sul tema dell'evasione fiscale è necessario precisare le definizioni sottese alle grandezze da analizzare. Il punto di partenza è fornito dal concetto di “rappresentazione esauriente del Prodotto Interno Lordo (PIL)”, che implica l'inclusione nel PIL del valore aggiunto prodotto dal “sommerso economico” (generalmente citato come “sommerso”), inteso come *“l'attività di produzione di beni e servizi che, pur essendo legale, sfugge all'osservazione diretta in quanto connessa al fenomeno della frode fiscale e contributiva”*⁵⁴.

Tale termine è spesso assimilato al concetto di “evasione fiscale”, fondandosi sul presupposto che il PIL è la misura del reddito prodotto e, quindi, è un indicatore della base imponibile assoggettata a tassazione; dal che se ne deduce che il “sommerso” rappresenta la base imponibile evasa.

⁵² La metodologia di calcolo dell'economia sommersa è integralmente pubblicata in ISTAT 2011(disponibile all'indirizzo <http://www3.istat.it/dati/catalogo/20120207-00/testointegrale20120207.pdf>

⁵³ CNEL, 2001

⁵⁴ Istat, 2010

Quest'ultima affermazione non è completamente verificata; in quanto la normativa fiscale può far divergere il concetto economico di valore aggiunto da quello di base imponibile. Gli esempi sono molteplici, si pensi ad esempio a tipologie di produzione che non sono tassate in base al reddito (come alcune attività agricole), a comportamenti che riducono la base imponibile ma che, per definizione, non sono inclusi nelle stime del Pil, come le deduzioni fiscali chieste in misura non spettante, ai movimenti di capitale che generano base imponibile ma non sono inclusi nei flussi del conto della produzione⁵⁵.

Inoltre, occorre considerare le componenti che non sono riconducibili a comportamenti "intenzionalmente" evasivi, quali l'erronea interpretazione delle norme, significativamente presente in sistemi fiscali complessi, o la presenza di meri errori materiali, inclusi dall'ISTAT nel "sommerso statistico", in quanto non rappresentano la parte intenzionalmente occultata per ridurre il carico fiscale.

Il collegamento con il "sommerso" diviene ancora più complesso quando si quantificano i mancati versamenti di imposta derivanti dai non corretti adempimenti fiscali. Oltre ai già citati problemi connessi all'armonizzazione tra il valore aggiunto ISTAT e le basi imponibili, in questo caso occorre considerare i mancati versamenti di imposta derivanti dalla corretta dichiarazione della base.

Tale fattispecie può derivare da due cause:

- a. evasione dovuta a una non corretta applicazione della normativa fiscale ad una base correttamente dichiarata (ad esempio ad una transazione su cui grava l'aliquota IVA del 21% si applica quella del 10%);
- b. mancato versamento dell'imposta a fronte di una corretta dichiarazione della stessa (ad esempio per crisi di liquidità).

Per ottenere una corretta rappresentazione dei mancati versamenti d'imposta occorre quantificare il *tax gap*, che misura la differenza tra la raccolta "potenziale", ovvero ciò che dovrebbero versare i contribuenti in ottemperanza alla legislazione vigente, e la raccolta effettiva, vale a dire quanto viene effettivamente versato⁵⁶.

⁵⁵ Commissione Giovannini, 2011

⁵⁶ Das-Gupta, Mookherjee, 2000; OECD, 2008; Reckon 2009; HM Revenue & Customs, 2010.

Nonostante le molte diversità riscontrate tra le basi imponibili evase ed il “sommerso”, quest’ultimo mantiene comunque una sua validità poiché consente di sviluppare analisi sui comportamenti economici sottesi alla non fedeltà fiscale. Se però si vuole investigare come il fenomeno dell’evasione si manifesta e come evolva nel tempo, si rendono necessari ulteriori affinamenti per passare dal sommerso alle basi imponibili non dichiarate e da queste ultime al *tax gap*.

1.3.1 Economia non osservata

Prendendo spunto dall’attività svolta dal Gruppo di Lavoro istituito dal MEF sull’”Economia Sommersa e i Flussi Finanziari” nel 2011, occorre definire in prima istanza **l’Economia non Osservata**.

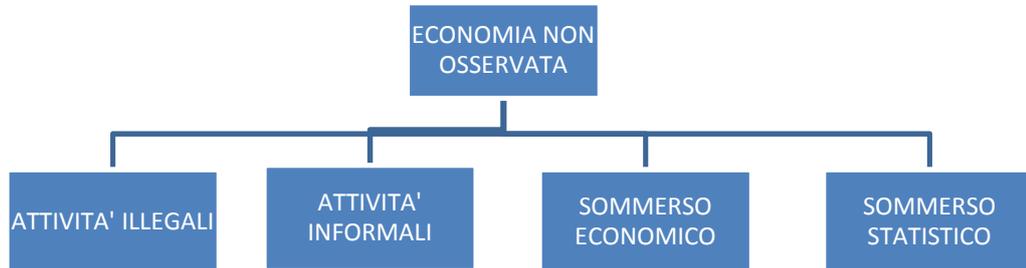
Secondo lo SNA2008 essa rappresenta: *“activities that, for one reason or another, are not captured in regular statistical enquiries. The reason may be that the activity is informal and thus escapes the attention of surveys geared to formal activities; it may be that the producer is anxious to conceal a legal activity, or it may be that the activity is illegal”*.

Secondo l’ISTAT per l’economia non (direttamente) osservata *“si fa riferimento a quelle attività economiche che devono essere incluse nella stima del PIL ma che, in quanto non osservabili in modo diretto, non sono registrate nelle indagini statistiche presso le imprese o nei dati fiscali e amministrativi utilizzati ai fini del calcolo delle stime dei conti economici nazionali*.

Sulla base delle definizioni internazionali (contenute nell’ESA95 e nell’Handbook for Measurement of the Non-observed Economy dell’Ocse, 2002) e nazionali⁵⁷ l’economia non osservata origina, oltre che dal sommerso economico definito precedentemente, anche da: 1)attività illegali; 2) produzione del settore informale; 3) inadeguatezze del sistema statistico”.

⁵⁷ Tale distinzione è stata compiuta da un’analisi operata da Alberto Zuliani nel 1998, Presidente ISTAT dal 1993 al 2001.

(Figura 1) NS. ELABORAZIONE



1) *l'attività criminale*

Lo dice stesso il nome essa è costituita da attività che sono vietate per legge. Tra queste vi sono: 1) attività come la produzione, la vendita o la distribuzione di beni proibite per legge (ad esempio la produzione di droghe); 2) attività in sé legali ma che se compiute da soggetti non autorizzati a farlo diventano illegali (ad esempio un aborto);

2) *l'attività informale*

Attività produttive legali svolte su piccola scale, con bassi livelli di organizzazione con poca o nessuna divisione tra capitale e lavoro, con rapporti di lavoro basati su occupazione occasionale, relazioni personali o familiari in contrapposizione ai contratti formali;

3) *l'economia sommersa* che a sua volta è composta dal sommerso economico e dal sommerso statistico:

- il *sommerso economico* che comprende le attività caratterizzate dalla deliberata volontà di non rispettare le norme di legge al fine di ridurre i costi di produzione o di incrementare il profitto,
- il *sommerso statistico* che comprende le attività non rilevate a causa delle inefficienze del sistema statistico, della mancanza di sensibilità statistica da parte di coloro ai quali è richiesta la compilazione dei questionari

statistici o della difficoltà ad individuare e reperire unità che non mostrano alcun segnale identificativo delle unità produttive.

Vi è anche una *produzione domestica* non sempre ricompresa nell'economia informale; infatti alcune risoluzioni in ambito SNA dedicano a tale tipologia di produzione una specifica collocazione. Trattasi di tutte quelle attività svolte da soggetti non istituzionalizzati, né strutturati, che producono per sé, per la famiglia e per amici (allevamento di animali, costruzione ed edificazione di proprie case ...) Secondo le risoluzioni SNA devono entrare nel computo del PIL solo se la quantità prodotta è significativa in relazione alla produzione di quel bene nel Paese.

Mentre nei paesi industrializzati il fenomeno dell'economia informale è poco diffuso, viceversa non si può dire per quanto riguarda l'economia illegale e l'economia sommersa.

In Italia si inizia a parlare di economia non osservata ma soprattutto di economia sommersa negli anni settanta e nella decade successiva in maniera più intensa .

Fleming et al. (2000)⁵⁸ parlando di *economia informale* considerano due distinti punti di vista nell'analisi del fenomeno: “*The first considers shadow economic activity as simply unrecorded economic activity (the definitional approach), while the second defines the shadow economy in terms of behavioral characteristics-its economic activity there in (the behavioral approach). The former is descriptive while the latter provides underpinnings of a theoretical explanation for shadow economic activity*”. Si tratta di due punti di vista differenti: un primo punto che considera il fenomeno secondo un approccio statico; il secondo, invece, analizza il fenomeno in maniera differente analizzando il comportamento: l'economia sommersa è il frutto di una reazione comportamentista dei contribuenti alle costrizioni del sistema.

Tale punto di vista ci fornisce lo spunto per parlare nel prosieguo dell'opera di *tax compliance*.

⁵⁸ Fleming et al. 2000.

I termini economia non osservata, economia informale, economia sommersa nelle opere dei diversi ricercatori, sono stati utilizzati talvolta come elementi intercambiabili se non addirittura quali sinonimi.

Smith (1994)⁵⁹, ad esempio, definisce l'economia sommersa come *“market-based production of goods and services, whether legal or illegal, that escapes detection in the official estimates of GDP”*. Una definizione molto prossima a quella prevista dallo SNA 2008.

Feige (1982)⁶⁰ aveva identificato quattro tipologie di attività economiche rientranti nell'economia sommersa: *“illegal, unreported, unrecorded, and informal”*.

Secondo quanto teorizzato da Schneider and Enste (2000)⁶¹ *“In general, a precise definition seems quite difficult, if not impossible as the shadow economy develops all the time according to the 'principle of running water': it adjusts to changes in taxes, to sanctions from the tax authorities and to general moral attitudes, etc. Moreover, the definition varies quite often depending on the chosen method to measure the shadow economy. In our analysis of the shadow economy we concentrate on legal value added creating activities, which are not taxed or registered and where the largest part them can be classified as “black” or clandestine labor.*

Per concludere e schematizzare, i concetti di economia sommersa, informale o economia non osservata riguardano un'ampia gamma di attività illegali (traffico, corruzione e altri) e legali, che non sono inserite in contabilità nazionale (lavoro a domicilio, volontariato), o che non sono dichiarati all'amministrazione (frode fiscale, lavoro nero, mercato nero). Inoltre, le forme di economia sommersa possono variare secondo i sistemi economici.

1.3.2 *Le conseguenze dell'economia non (direttamente) osservata*

La letteratura economica prevalente, sia pure con eccezioni e qualificazioni, attribuisce all'economia non osservata effetti negativi, in termini di etica pubblica

⁵⁹ Smith 1994.

⁶⁰ Feige 1997.

⁶¹ Schneider and Enste 2000

e coesione sociale, di efficienza nell'allocazione delle risorse e, soprattutto, di equità nel trattamento dei contribuenti⁶².

A prescindere dalla definizione utilizzata, l'analisi delle dinamiche dell'ENO riveste particolare interesse per governi e organismi internazionali. L'ENO in generale e l'Economia Sommersa in particolare, hanno rilevanti effetti sulla finanza pubblica pregiudicando la copertura dei costi per l'erogazione di servizi essenziali a causa della riduzione del gettito fiscale.

L'aumento dell'economia sommersa attiva una spirale negativa poiché determina una riduzione delle entrate dello Stato, che a sua volta, ridurrà la qualità e quantità dei servizi erogati o accrescerà la pressione fiscale facendo accrescere ulteriormente l'economia sommersa⁶³.

Il sommerso, poi, innesca una concorrenza sleale all'interno del mercato, ostacola l'efficiente allocazione delle risorse nel mercato dei beni e del lavoro⁶⁴ e distorce il processo competitivo sia "tra" settori produttivi che all'interno degli stessi. L'economia sommersa disincentiva la crescita dimensionale delle imprese poiché una maggiore dimensione aziendale rende più problematiche le transazioni irregolari⁶⁵. L'economia sommersa determina un abbattimento delle tutele sociali per i lavoratori e rende più incerta la valutazione degli interventi di politica economica.

Anche gli effetti sociali sono ingenti e da considerare, e sono pressoché simili agli effetti determinati dall'accrescimento del fenomeno evasivo proprio perché la stessa evasione fiscale può considerarsi una parte importante dell'economia non osservata. Le persone oneste contribuiscono alla spesa pubblica in proporzioni maggiori di reddito rispetto alle persone che fanno leva sul sommerso.

In definitiva studi empirici dimostrano che al crescere dell'economia sommersa cresce il deficit di bilancio, la crisi economica, l'instabilità politica, la corruzione, il degrado morale della società. Maggiore è la corruzione più opportunità vi sono per rimanere nell'ombra e viceversa; il degrado morale è rappresentato soprattutto dalla divisione in due gruppi della cittadinanza: coloro che non pagano e coloro

⁶² Bordinon e Zanardi, 1997

⁶³ Zizza 2002

⁶⁴ Schneider, Enste, 2002;

⁶⁵ Amendola, Dell'Anno, 2008

che pagano il doppio per via dell'esistenza di coloro che non pagano, e i maggiori "illeciti guadagni" di chi opera nel sommerso permette loro di disporre di maggiore finanza, operare investimenti ed accrescere ulteriormente le disparità. L'economia sommersa incide negativamente sulla convivenza sociale e sul rapporto tra cittadini ed Istituzioni.

Il pericolo più grande è che le Istituzioni smettano di essere accettate dalla popolazione e, pertanto, piuttosto che far parte delle istituzioni attraverso il voto democratico, si preferisca la via d'uscita "economia sommersa".

Esistono, a fronte di questi effetti negativi, una serie di effetti collaterali positivi anch'essi oggetto di analisi e studio. Nella visione neoclassica, infatti, l'economia sommersa è ottimale, nel senso che risponde alla domanda del contesto economico per i servizi urbani e la produzione su piccola scala essendo più flessibile ed in grado di rispondere prima ai cambiamenti richiesti dal mercato⁶⁶.

Il settore informale può anche offrire un grande contributo alla creazione di mercati, aumentare le risorse finanziarie a disposizione dell'economia regolare, migliorare l'imprenditorialità, e trasformare le istituzioni giuridiche, sociali ed economiche.

L'espansione dell'economia sommersa permetterebbe maggiori opportunità di lavoro aumentando così l'efficienza del sistema economico nel lungo termine; tale affermazione risulterebbe valida in ragione della composizione della forza lavoro irregolare (indigenti, immigrati, lavoratori poco qualificati, donne, giovani, pensionati, disoccupati) per i quali il lavoro informale potrebbe rappresentare un meccanismo surrogatorio e/o integrativo dei sistemi di protezione sociale⁶⁷. L'accesso al mercato del lavoro nero è determinato principalmente dagli elevati costi che le imprese e i lavoratori sostengono nel mercato ufficiale (cuneo fiscale) e dall'elevata burocratizzazione e regolamentazione del lavoro. In alcuni Paesi dell'OCSE, questi costi sono superiori al salario effettivamente guadagnato dal lavoratore (i dati della pubblicazione OECD: Taxing Wages 2013 ad esempio mostrano livelli elevati, in ordine di maggior peso, per Belgio, Francia, Germania, Ungheria, Austria ed Italia). L'analisi empirica dimostra, poi, l'esistenza di settori economici troppo imbrigliati nell'economia formale sia per l'eccesso di

⁶⁶ Schneider e Enste, 1999

⁶⁷ Amendola e Dell'Anno 2008

burocrazia sia per eccesso di normative stringenti superate con il settore informale che permette loro di operare con maggiore libertà ed affrontare la concorrenza internazionale. Schneider e Enste (2002)⁶⁸ scrivono che le imprese presenti nel settore informale necessariamente devono avere una elevata efficienza produttiva dovuta al fatto che la concorrenza nel settore dell'economia non osservata è molto più aggressiva rispetto a quella ufficiale. Da quanto finora detto sembra lapalissiana la necessità di abbandonare schemi che prevedano solo il coinvolgimento di aspetti di natura sanzionatoria ed inglobare schemi che rappresentino aspetti sociologici, demografici ed anche psicologici: il sistema economico evolve tanto attraverso l'esercizio di una volontà politica (istituzioni formali), che per effetto delle abitudini, convenzioni, valori morali, norme condivise presenti nella società (istituzioni informali).⁶⁹

Le **istituzioni formali**, facendo leva sul principio di legalità, si potranno trovare ad agire in contrapposizione alle **istituzioni informali** (etica sociale, moralità fiscale, consuetudini, comportamenti imitativi, etc.) ma, soprattutto se le prime sono considerate inefficaci e comunque delegittimate, non esisterà per il cittadino alcuna sanzione reputazionale atta a ridurre il ricorso a comportamenti devianti ed in particolare l'accesso all'Economia sommersa.

1.3.3 Le Cause dell'economia sommersa

Nel corso del tempo le indagini qualitative e altri studi diretti ⁷⁰ hanno fornito importanti indicazioni sui settori economici più colpiti dal lavoro nero e sulle figure di lavoratori più a rischio, così come l'individuazione delle cause ⁷¹.

Molte delle cause di seguito analizzate rappresentano talvolta le conseguenze stesse dell'economia sommersa.

⁶⁸ Schneider e Enste (2002)

⁶⁹ Amendola e Dell'Anno, 2008

⁷⁰ Busetta e Giovannini 1998; Zurru 2005; Bratti et al. 2006)

⁷¹ Schneider e Enste, 1999, 2000, 2002, Alm, 2011, Braiotta et al. 2012, Schneider 2013.

Diseguaglianze reddituali

Un filone di studi attribuisce alla diseguale distribuzione del reddito un legame positivo con l'Economia sommersa⁷². Il nesso di causalità è bidirezionale o ancora meglio circolare, Chong e Gradstein (2007)⁷³, ipotizzando un modello bi-settoriale (produzione formale ed informale), ritengono che una maggiore diseguaglianza nel reddito causi un ricorso più ampio all'economia sommersa.

La corruzione

Friedman, Johnson, Kaufmann, e Zoido-Lobatón (2000)⁷⁴ ritengono che esista una correlazione tra la dimensione dell'economia non osservata e il livello di corruzione. In realtà, anche in questo caso, sembra esserci un rapporto biunivoco tra i due fenomeni anche se con forza maggiore nel passaggio corruzione-economia sommersa. Quasi tutti gli Studi stabiliscono che una riduzione della corruzione riduce il livello di economia sommersa e viceversa. La corruzione ha diverse definizioni; la più semplice, ma non per questo meno significativa, è che rappresenta *“l'abuso di potere pubblico per il bene privato”*⁷⁵ mentre una definizione più generale è *“uno scambio illecito fra un atto di potere di un membro di un'organizzazione a favore di un altro soggetto e una prestazione in denaro o di altro vantaggio personale”*⁷⁶. Andando a focalizzare l'esame solo alla corruzione pubblico-privato si può operare un'ulteriore distinzione: corruzione amministrativa, intesa come abuso del potere pubblico da parte di pubblici ufficiali o incaricati di un pubblico servizio per ottenere vantaggi privati; corruzione legislativa, quando uno o più agenti privati (a volte *lobby*) prendono il sopravvento sull'esercizio del potere decisionale dell'agente Pubblico. Alcuni studiosi⁷⁷ hanno osservato come l'estensione indiscriminata della burocrazia o dei vincoli alla concorrenza sia una strategia deliberata da parte degli amministratori pubblici per accrescere la disponibilità a corrompere da parte dei privati (imprese e cittadini). Anche la struttura statale complessa che prevede, in alcuni ambiti

⁷² Rosser et al., 2003, 2004; Chong, Gradstein, 2007

⁷³ Chong e Gradstein (2007)

⁷⁴ Friedman, Johnson, Kaufmann, e Zoido-Lobatón (2000)

⁷⁵ Tanzi, 1998

⁷⁶ Centorrino, Lisciandra 2000

⁷⁷ (Rose-Ackerman, 1978; Schleifer and Vishny, 1999; Bardhan, 1997)

l'ingresso di privati, l'utilizzo di delega a terzi soggetti e quindi l'impossibilità di riconoscere un univoco centro di responsabilità, creerebbe un incentivo alla corruzione così come i bassi livelli salariali del settore pubblico.

“Evasione e corruzione si alimentano a vicenda, non è possibile combattere la seconda se non s'interviene innanzitutto sulla prima. Per corrompere occorrono fondi neri, e questi non si possono costituire se, prima, non si sottraggono risorse al Fisco” (Nunzia Penelope ,nel libro Soldi Rubati).

Per riassumere, il rapporto tra la dimensione dell'economia ombra e la quantità di corruzione è sostanziale e i Paesi con più corruzione hanno una maggiore incidenza della quota di Economia sommersa sul PIL. Limitatamente alla corruzione, esiste un indice della percezione della corruzione, pubblicato da Transparency International, disponibile però solo dal 1996. Il **Corruption perceptions index** 2015, ultimo disponibile, misura il livello di corruzione nel settore pubblico percepito in 167 Paesi; l'Italia secondo tale indice occuperebbe con un punteggio di 44, il 61° posto⁷⁸.

Servizi inefficienti

Il primo elemento che può essere considerato è costituito dall'attesa di un corrispettivo o meglio di un equo servizio da parte del contribuente nel momento in cui si dichiara un reddito e quindi ci si sottopone a giusta tassazione. Si viene, infatti, a formare un'aspettativa da parte del contribuente che si attende, a fronte della propria contribuzione, un rapporto di biunivocità con i servizi ottenuti. Qualora tale rapporto venisse meno si assiste ad una crescita dell'economia non osservata. Secondo alcuni studi esistono dei settori in cui gli investimenti pubblici determinano una maggiore soddisfazione dei privati e, pertanto, una crescita dell'economia formale; tali settori sono la sicurezza e l'infrastruttura⁷⁹.

⁷⁸ <https://www.transparency.it/indice-percezione-corruzione-2015/>

⁷⁹ Startienè, Trimonis, 2011

Pressione ed oneri fiscali

Maggiore è l'onerosità fiscale, maggiore è l'incentivo a operare nel sommerso per il lavoratore e per il datore di lavoro⁸⁰. Non solo l'entità delle aliquote è rilevante, ma anche la complessità del sistema fiscale e contributivo.

L'aumento delle imposte espande l'economia non osservata; di contro, deduzioni ed esenzioni, pur rendendo la legge più complessa, costituiscono uno stimolo per gli agenti a rimanere nella legalità.

Gli studi empirici fatti da F. Schneider (2002, 2005), H. Wagner (1984) e DH Enste (2002, 2005) mostrano che la regolamentazione del mercato del lavoro per i dipendenti e la protezione sociale dei lavoratori dà effetti positivi nel lungo termine. Tuttavia, l'onerosità del lavoro e i suoi vincoli determinano una percezione di riduzione della libertà personale che sfocia, appunto, nel ricorso all'economia sommersa. In quasi tutti gli studi l'aumento dei contributi, oneri fiscali e previdenziali è una delle più importanti cause di aumento dell'economia sommersa.

In quasi tutti gli studi è stato accertato che il contributo degli oneri fiscali e di sicurezza sociale sono tra le cause principali per l'esistenza dell'economia sommersa.⁸¹

Gutmann (1981)⁸² modificando la curva di Laffer (1979)⁸³ sostiene che man mano che la pressione fiscale aumenta si avranno degli spostamenti dall'economia ufficiale all'economia sommersa, esisterà un punto S che prevede un certo livello di pressione in cui le entrate fiscali sono massime; da quel punto in poi la maggiore incidenza dell'economia sommersa e quindi i ricavi fiscali mancati andranno a compensare e surclassare i maggiori proventi determinati dall'aumento della tassazione sull'economia Ufficiale e sul settore pubblico.

⁸⁰ Zizza 2002

⁸¹ Feige, 1989, Thomas, 1992, Schneider e Enste, 1999

⁸² Gutmann (1981)

⁸³ Laffer (1979)

Burocrazia, Intensità della Regolamentazione e complessità del sistema fiscale

Schneider e Neck (1993)⁸⁴ indagano gli effetti di un complesso sistema fiscale e sostengono che la letteratura non ha prestato molta attenzione alla questione di come la complessità del sistema fiscale influenzi l'economia sommersa. Il modello di Schneider e Neck individua nella complessità del sistema di tassazione la variabile esplicativa della crescita dell'economia irregolare. La popolazione una volta che si è sedimentata nell'economia sommersa sviluppando una rete sociale e relazioni personali difficilmente tornerà all'economia formale per via delle barriere informali all'uscita che si è creato. Johnson, Kaufmann, e Zoido-Lobaton (1998)⁸⁵ hanno dimostrato che non è tanto l'effetto della tassazione in sé che incide sull'aumento dell'economia sommersa, quanto un'applicazione discrezionale e inefficiente del sistema fiscale e delle regole governative. Altri studi⁸⁶ sono giunti alla conclusione che gli imprenditori entrano nell'economia sommersa non principalmente per evitare le tasse quanto per ridurre i costi ed il peso insito nella burocrazia. Schneider and Enste (2000)⁸⁷ ritengono che un apparato normativo pesante porti all'incremento dell'economia sommersa e secondo Johnson et al (1998)⁸⁸ nella scelta tra sommerso e non sommerso conta più l'applicabilità e l'applicazione delle norme esistenti piuttosto che il loro numero. Questi risultati dimostrano che i governi dovrebbero porre maggiormente l'accento sul miglioramento della applicabilità delle leggi e regolamenti, piuttosto che aumentare il loro numero.

Alcuni Governi, tuttavia, preferiscono questa opzione politica, nella lotta all'economia sommersa, soprattutto perché questa strada porta ad un aumento del potere dei burocrati e ad un più alto tasso di occupazione nel settore pubblico⁸⁹. Un intenso sistema pubblico, con una funzione di regolamentazione del mercato, poi, può avere un duplice effetto: ridurre l'economia non osservata nella misura in cui il settore Pubblico entra in molti settori economici e li regola, ma, al contempo creare un'esternalità negativa determinata dalla maggiore richiesta del

⁸⁴ Schneider e Neck (1993)

⁸⁵ Johnson, Kaufmann, e Zoido-Lobaton (1998)

⁸⁶ E. Friedman, Johnson, Kaufmann, Zoido-Lobaton, 1999

⁸⁷ Schneider and Enste (2000)

⁸⁸ Johnson et al (1998)

⁸⁹ (Schneider, 2008)

pubblico di finanziamenti per sopperire ai maggiori costi e pertanto di imposte che porteranno parte della produzione da una zona “visibile” ad una “occulta”.

Struttura produttiva struttura industriale

Vi è una forte correlazione fra dimensione media delle aziende e incidenza del sommerso. Nelle economie caratterizzate solo da poche grandi imprese il sommerso è ridotto mentre con un tessuto imprenditoriale caratterizzato da nanismo si favorisce il sommerso, perché le aziende possono “mimetizzarsi” rendendo più difficile il controllo da parte delle istituzioni. Vale anche il viceversa, ossia le imprese sommerse rimangono piccole per non essere individuate, contribuendo a mantenere bassa la dimensione media aziendale.

Lavoro autonomo

Maggiore è il numero dei dipendenti a tempo indeterminato minore è la dimensione dell'economia non osservata. Ciò accade perché i lavoratori autonomi, ad esempio, sono più vicini ai loro clienti e possono contrattare con loro l'eventuale sconto ed anche i controlli e l'incrocio di dati sono minori rispetto alle grandi aziende⁹⁰. Al crescere del numero dei lavoratori autonomi si assiste a una crescente economia sommersa a causa della maggiore tendenza a nascondere il loro stato finanziario⁹¹. Nel settore formale, oltre 5 milioni di persone, ossia circa 20% della forza lavoro, sono registrati come lavoratori autonomi, e secondo le stime dell'ISTAT il settore informale conta altri 450.000 lavoratori autonomi (OECD 2013).

Accordi sugli orari di lavoro

La riduzione dell'orario di lavoro nell'economia ufficiale è stata introdotta sulla spinta della politica o di organizzazioni sindacali al fine di ridurre il tasso di disoccupazione.

L'idea alla base è che ci sia solo una quantità limitata di lavoro, e che questa quantità deve essere "ridistribuita". Tale idea non considera che un numero di ore

⁹⁰ Startiené, Trimonis, 2011

⁹¹ Paquet 1996

lavorabili dai dipendenti del mercato del lavoro formale e non utilizzate da esso si possono facilmente tramutare in ore lavorabili nell'economia sommersa⁹².

I loro risultati sottolineano una grande elasticità negativa di ore lavorate nell'economia ombra rispetto al salario nel settore regolare ed anche una elevata mobilità tra i settori. Quindi, una ragionevole proposta di politica economica è una maggiore flessibilità dell'orario di lavoro sulla base alle preferenze dei dipendenti, perché questo riduce al minimo la distorsione della decisione individuale

“Volatilità” dell’economia

L'avvento della *New economy* introduce nuove opportunità di lavoro e nuove tipologie di attività a servizio di famiglie e imprese. L'economia è resa volatile dalla diffusione delle stesse tecnologie “in grado di trasformare pochi metri quadri di un’abitazione in microazienda di servizi o consulenze, un telefonino in recapito”. L'uso degli strumenti informatici e della comunicazione facilita lo svolgimento e la fornitura di servizi a distanza, rendendo queste attività più “sfuggenti”, più facilmente occultabili⁹³.

Frequenza dei controlli e peso delle punizioni

Molto sommerso viene alimentato dall'inefficienza o permissività nell'esercizio dell'attività di controllo da parte delle autorità preposte, ovvero dalla discrezionalità nell'applicazione delle norme. Tra le principali implicazioni della regola di vita familistica, Banfield individua proprio questa: “*In una società di familisti amorali, si agirà in violazione della legge ogni qual volta non vi sia ragione di temere una punizione*”. E in campo fiscale, “*è scontato che tutti coloro che possono frodare lo Stato lo fanno*”.⁹⁴

La percezione dell'impunità degli evasori è stata notevolmente rafforzata, nell'opinione pubblica, dal sistematico ricorso ai condoni. La storia d'Italia è anche storia di sanatorie fiscali.

⁹² Schneider e Enste 1999,

⁹³ Zizza 2002

⁹⁴ Andrea Leccese 2012

Crisi economica

L'economia sommersa è molto più flessibile e può adattarsi più facilmente a situazioni di crisi, l'impresa che opera nel sommerso riesce agevolmente a cambiare forma, dimensione e tecniche ed ogni eventuale restrizione del mercato è superabile, anzi è da stimolo alla crescita dell'economia sommersa. Ogni nuova restrizione nel mercato ufficiale espande la dimensione dell'economia non osservata, l'economia sommersa rappresenta quasi una soluzione, con esternalità negative certamente, durante una crisi, genera, infatti, indotto economico nel mercato, opera i tagli necessari non vincolata da norme esterne.

Accettazione culturale

È possibile riscontrare atteggiamenti di comprensione o tolleranza, e non di riprovazione sociale, nei confronti di chi opera in condizioni di irregolarità. Mancano in genere campagne informative che denuncino la deprecabilità dei comportamenti legati al sommerso soprattutto perché questi danneggiano la collettività.

Quando un settore è associato ad attività criminali o corrotto può minare il *capitale sociale* e la più ampia coesione sociale,⁹⁵ che a sua volta può danneggiare la crescita economica.

1.4 Dall'economia non osservata all'evasione Fiscale

Strettamente legato all'economia sommersa è il fenomeno dell'evasione fiscale. L'evasione è un fenomeno complesso che nasce dall'interazione dei comportamenti di diversi attori: il legislatore che fissa le norme fiscali e contributive; l'amministrazione che ne cura gli aspetti applicativi, promuovendo e imponendo il rispetto delle regole; i cittadini, che da un lato modificano i loro comportamenti in risposta alla legislazione e alle modalità pratiche con cui viene attuata, e dall'altro, in quanto elettori, determinano la legislazione vigente e condizionano le prassi dell'amministrazione.

⁹⁵ Putnam, 1993

A volte si pensa che il fenomeno dell'evasione sia completamente contenuto nell'economia sommersa; questo impropriamente in quanto il valore aggiunto sommerso non rappresenta compiutamente le basi imponibili evase.

Si tratta perciò di concetti distinti ma fenomeni spesso correlati e a volte sovrapposti.

Mentre però, per quanto riguarda il fenomeno del sommerso economico esistono stime ufficiali fornite dall'ISTAT lo stesso non si può dire per il fenomeno dell'evasione fiscale che, come già accennato, può essere considerata una proxy del sommerso economico.

L'evasione fiscale può avere diverse sfaccettature.

Murphy 2012⁹⁶ definisce l'evasione fiscale come segue: *“the illegal non payment or under-payment of taxes, usually resulting from the making of a false declaration or no declaration at all of taxes due to relevant tax authority which might in either case result in legal penalties if the perpetrator of the tax evasion is caught”*.

Alessandro Santoro(2010)⁹⁷definisce l'evasione fiscale "come qualsiasi comportamento o insieme di comportamenti da cui deriva per volontà consapevole di chi l'adotta un valore economico dell'imposta dovuta inferiore a quello previsto dal sistema fiscale";

La scelta compiuta da un individuo o un'impresa di evadere o meno dipende da numerosi fattori.

Il comportamento opportunistico ed evasivo di un individuo può svolgersi secondo le seguenti modalità⁹⁸:

- 1) **sottodichiarazione del fatturato**, cioè gli acquisti dei fattori produttivi vengono dichiarati correttamente mentre il volume di fatturato prodotto è dichiarato inferiore rispetto a quello effettivamente realizzato;
- 2) **costi sovra dichiarati**, cioè viene dichiarato il volume di fatturato effettivamente realizzato mentre i costi vengono dichiarati pari ad un volume superiore rispetto a quello effettivamente sostenuto;

⁹⁶ Murphy, 2012.

⁹⁷ Alessandro Santoro,2010.

⁹⁸Pascarella e Pisani, 2000.

- 3) **filiera produttiva interamente occultata**, cioè vengono celate tutte le fasi di produzione che vanno dall'approvvigionamento dei fattori produttivi alla vendita dei prodotti e/o servizi realizzati.

Un ulteriore elemento che entra in gioco nell'analisi dei fenomeni fiscali è l'elusione fiscale che è rappresentata da un insieme di comportamenti in sé leciti, ma aventi lo scopo esclusivo di consentire un risparmio fiscale e per questo avversata dai Governi; si tratta di comportamenti non *contra legem* ma che nel loro complesso hanno l'unico scopo di ridurre le imposte da corrispondere al fisco.

L'evasione fiscale, poi, assume diverse connotazioni, a seconda delle imposte evase, dei soggetti interessati e delle modalità con le quali vengono effettuate le transazioni. Tra le imprese, per esempio, operativamente si può differenziare le imprese medio – piccole con una ristretta base sociale dalle imprese medio - grandi a base sociale diffusa.

Nel primo caso le decisioni sono accentrate in capo a pochi se non addirittura in capo ad una sola figura; in tal caso, dunque, in mancanza di controlli interni e scarsa possibilità di controllo esterno le possibilità di comportamenti che possano prefigurare l'evasione sono maggiori rispetto alla seconda tipologia di impresa la cui base sociale e di per sé un ostacolo al comportamento illecito. Nel secondo caso, però, nell'eventualità trattasi di struttura medio grande, più probabili saranno i comportamenti elusivi figli di vera e propria ingegneria fiscale.

L'evasione dell'imposta, abbiamo già visto analizzando l'economia sommersa, genera delle inefficienze per quanto concerne il settore pubblico; l'evasione fiscale sottrae risorse che sarebbero necessarie per effettuare spese pubbliche necessarie per la comunità". Esistono in pratica dei servizi ai quali devono necessariamente contribuire tutti in misura equa (in misura proporzionata alla capacità contributiva: infrastrutture, illuminazione, sicurezza ...) Vi sono, poi, altri servizi che pur privati devono essere sostenuti dal settore pubblico (si pensi all'istruzione) perché generano delle esternalità (la cultura genera effetti positivi per la società) e sono frutto di valore aggiunto.

Un livello di evasione elevato si associa, poi, in un rapporto di circolarità con elevati livelli di pressione fiscale e di debito pubblico.

L'evasione comporta effetti negativi sull'equilibrio finanziario, sull'equità, sulla distribuzione del reddito, sull'efficiente allocazione delle risorse e, infine, sul livello di etica pubblica e coesione sociale⁹⁹.

L'evasione modifica impropriamente il sistema delle aliquote, paradossalmente potrebbe accadere che quelle più alte vadano ad incidere sul reddito dei soggetti meno abbienti od anche su determinate categorie di soggetti (es. dipendenti e pensionati).

L'evasore concorre slealmente con gli altri cittadini alla fruizione di servizi pubblici scarsi e, pertanto, solitamente riservati a soggetti con redditività basse o riceve esenzioni riservate ai meno abbienti (pagamento tasse scolastiche, rette di asili, ticket sanitari ...) a discapito di chi, onestamente, dichiara tutto il reddito. Le differenze di tipologie di evasione presenti fra settori di attività potrebbero creare iniquità, ancora, nella misura in cui il basso ed artefatto reddito di un settore induca i *policy maker* a prendere decisioni indirizzate verso lo sviluppo dello stesso apparentemente "in crisi" depauperando, così, le risorse riservate ad altri settori. Tassi di evasione che presentano differenziali elevati alterano la concorrenza, con una perdita dell'efficienza complessiva del sistema economico (si favorisce il nanismo imprenditoriale).

L'evasione, come il sommerso, infine, produce effetti negativi sull'etica e sulla coesione sociale: si fomentano contrattazioni non trasparenti, compromessi, comportamenti emulativi etc..

Il rapporto tra economia sommersa ed evasione fiscale, per quanto possa apparire simbiotico, presenta dei "punti di non contatto" come sottolinea R. Lupi, Pisani (2013), il Gruppo di Lavoro "Economia non osservata e flussi finanziari" (2011) o la Corte dei Conti nella "considerazioni in merito alle strategie e agli strumenti per il contrasto dell'evasione fiscale" del giugno 2013.

L'economia sommersa parte dalla valorizzazione del PIL, quindi, dal concetto di valore aggiunto; le norme fiscali, le basi imponibili, invece, presentano delle peculiarità rispetto ai diversi settori economici e per essi il reddito da sottoporre a tassazione può essere considerato differentemente; talvolta, poi, l'imposta esula addirittura dallo stesso valore aggiunto (vedasi l'agricoltura) o talvolta parte di

⁹⁹ Corte dei Conti, 2013.

esso non è sottoposta a tassazione. Vi sono, poi, dei comportamenti che riducono la base imponibile ma che non sono inclusi nelle stime del “sommerso economico”: si pensi, ad esempio, alle deduzioni fiscali chieste in misura non spettante. Si deve, ancora, considerare l’evasione da riscossione legata al mancato versamento di tributi dichiarati (evasione da riscossione in senso stretto).

1.4.1 Cause dell'evasione fiscale

Le cause principali dell’evasione fiscale sono in parte già ricomprese nel discorso del sommerso economico. Il fenomeno dell'evasione fiscale è influenzato infatti da fattori quali l'imposizione fiscale e contributiva, i fattori istituzionali, l'eccesso di regolamentazione e di burocrazia che rendono difficile per i contribuenti adempiere, il contesto industriale e l'accettazione culturale meglio definita come *tax morale*, la crescente richiesta di servizi “personalizzati” e infine l'avvento della new economy¹⁰⁰.

1. Per quanto riguarda l'imposizione fiscale e contributiva non è difficile comprendere come di fronte ad un'elevata pressione fiscale i contribuenti si trovino incentivati all'evasione. Incentivati all'evasione perché gravati da un sempre maggiore onere fiscale sono sia i lavoratori autonomi o dipendenti sia i datori di lavoro. A ciò si aggiunge il fatto che spesso un'elevata pressione fiscale da parte del Paese non è seguita da una serie di benefici o servizi che lo Stato fornisce al cittadino o che dovrebbe fornire. Un contribuente nel veder sfumare tra le sue mani una parte, spesso consistente, del proprio reddito o della propria ricchezza (perché destinata alle casse dello Stato) potrebbe giustificare tale azione se fosse seguita da una serie di servizi pubblici messi a disposizione dallo Stato. In tal caso quello stesso contribuente potrebbe giustificare un'elevata imposizione fiscale e contributiva.
2. Il fatto che la Pubblica Amministrazione riesca a compiere un'allocazione utile del gettito prelevato ai cittadini e riesca a convertire tale gettito in servizi che i cittadini e le imprese percepiscono come utili e di qualità

¹⁰⁰ Zizza, 2002, pp.12-13

potrebbe essere d'aiuto per disincentivare i contribuenti all'evasione e far aumentare in loro un adempimento spontaneo. Tra i fattori istituzionali vanno ricomprese anche tutte quelle azioni volte a contrastare comportamenti evasivi ma che in realtà non portano i risultati sperati. Se le autorità preposte all'esercizio dell'attività di controllo sono inefficienti o permissive verso comportamenti evasivi questo provoca una maggiore diffusione del sommerso e quindi dell'evasione. Sempre tra i fattori istituzionali va inserita la probabilità percepita dai contribuenti di subire degli accertamenti da parte delle autorità, e unito a ciò vi è anche l'ammontare della sanzione che si subisce nel caso si venga scoperti ad evadere. Infatti più è elevata la probabilità percepita dai contribuenti e più è alto l'ammontare delle sanzioni, tanto minore è l'incentivo che i cittadini hanno ad evadere.

3. Anche l'eccesso di regolamentazione e di burocrazia incentiva i cittadini ad evadere o comunque a muoversi nell'area del sommerso. Chi vuole iniziare un'attività di impresa o vuole entrare nel mondo del lavoro deve affrontare una serie di leggi, di regolamenti e di autorizzazioni. Ciò può invogliare a praticare nel sommerso. L'eccessiva burocrazia rischia invece di mettere in difficoltà i contribuenti. In un sistema ricco di norme è spesso difficile capire quali seguire, e a volte la comprensione delle stesse norme risulta difficile tanto da portare i cittadini a non contribuire a causa di errori di interpretazione delle stesse. Più è complesso il sistema delle norme è più è difficile per i contribuenti adempiere e quindi contribuire in modo spontaneo.
4. Questo eccesso di regolamentazione e di burocrazia unito alla crescente volatilità dell'economia facilita il diffondersi dell'evasione. Ci troviamo in un'economia dove è sorta una moltitudine di nuove forme di lavoro; vi sono lavori che è possibile svolgere con il proprio telefonino o stando in casa propria. Basti pensare al diffondersi della tecnologia “in grado di trasformare pochi metri quadri di un'abitazione in microazienda di servizi o consulenze, un telefonino in recapito” ¹⁰¹. La possibilità di fornire dei

¹⁰¹ Roma, 2001, p.79.

servizi a distanza facilita la possibilità di operare nell'area del sommerso. Sempre più nell'era della “ricchezza” in cui viviamo crescono i servizi richiesti dalle famiglie per la loro persona o per la loro casa, per il loro tempo libero (ristorazione, svago, turismo) e ciò spesso comporta, in particolar modo in tali settori, l'aumento del lavoro in nero.

5. Si unisce a ciò un'ulteriore causa che è rappresentata dalla struttura industriale. Il nostro Paese è caratterizzato da una forte presenza di aziende medio-piccole, e in un tessuto produttivo composto da numerose piccole imprese e più facile che essere riescano, per la loro dimensione, ad operare nel sommerso e ad evadere.
6. Infine un'altra determinante è rappresentata dall'accettazione culturale. In un contesto in cui evadere è tollerato, oppure è reputato possibile perché già molte persone evadono, i contribuenti si sentiranno giustificati ad evadere. In tutto questo un aspetto importante è rappresentato dalla *tax morale*, ampiamente illustrata affrontando il tema dell'economia sommersa. La propensione ad evadere da parte di un contribuente è influenzata sicuramente dal contesto sociale in cui egli vive come appena detto, ma vi rientrano anche altri fattori che vanno a comporre una sorta di moralità fiscale come l'età, il sesso, le caratteristiche del Paese in cui si vive, le variabili economiche e variabili fiscali, l'istruzione, l'appartenenza o meno ad una vita religiosa, ecc.

Esposte le cause determinanti dell'evasione fiscale si nota come esse vadano quasi a coincidere con quelle illustrate per il fenomeno dell'economia sommersa.

L'Ufficio Studi Confcommercio in “Una nota sulle determinanti dell'economia sommersa”, pur semplificando le determinanti dei due fenomeni, riporta uno schema che illustra la relazione esistente tra le stesse determinanti e il sommerso economico che in questo caso viene usato indistintamente dal termine evasione fiscale.

Figura 2: Determinanti dell'evasione fiscale

Fonte: CONFCOMMERCIO (2012),



Ns.elaborazione

Dallo schema si nota la relazione che intercorre tra le principali determinanti dell'evasione e l'evasione stessa. Se le pretese da parte della Pubblica Amministrazione aumentano aumenta l'incentivo ad evadere. Maggiore è l'imposizione fiscale e contributiva e maggiore è la propensione dei cittadini ad evadere. Esiste invece una relazione inversa tra evasione fiscale e valore atteso della sanzione e quindi anche della probabilità di essere scoperti. Maggiori sono l'ammontare della sanzione e la probabilità percepita e minore è l'incentivo che ha il contribuente ad evadere. Una relazione inversa è presente anche tra evasione fiscale e facilità all'adempimento, poiché maggiore è la facilità dell'adempimento e minore è l'evasione. Anche tra senso civico-economico ed evasione fiscale c'è una relazione inversa. Infatti più forte è il senso civico-economico, più ci si sente appartenenti e fieri del proprio Paese, e minore è l'incentivo ad evadere.

Sicuramente l'immagine fornita dall'Ufficio Studi Confcommercio è un'immagine semplicistica delle cause dell'evasione e della relazione che intercorre tra queste stesse cause e l'evasione. Ma se si guarda ai fattori illustrati sopra il contesto appare molto più complesso, e sono quelli accennati all'inizio del paragrafo

ovvero: l'imposizione fiscale e contributiva, i fattori istituzionali, la probabilità di accertamento e l'ammontare delle sanzioni, l'eccesso di regolamentazione e di burocrazia che rendono difficile per i contribuenti adempiere, il contesto industriale, l'accettazione culturale o meglio la tax morale, la crescente richiesta di servizi "personalizzati" e infine l'avvento della new economy. Guardando queste cause si capisce come il contrasto all'evasione fiscale possa essere e debba essere svolto in diversi ambiti. Non basta aumentare i controlli o aumentare le sanzioni. Si deve cercare di ridurre l'evasione anche semplificando le regolamentazioni, la burocrazia, allocare le entrate in modo utile e fornire ai cittadini servizi in termini di quantità ma soprattutto qualità. È utile far capire ai cittadini che evadere è sbagliato e tollerare chi evade è sbagliato allo stesso modo.

1.4.2 EFFETTI DELL'EVASIONE

La letteratura economica prevalente, sia pure con eccezioni e qualificazioni, attribuisce all'evasione fiscale effetti negativi, in termini di etica pubblica e coesione sociale, di efficienza nell'allocazione delle risorse e, soprattutto, di equità nel trattamento dei contribuenti¹⁰². Nel seguito di questo breve paragrafo non discutiamo il merito di queste tesi, ma, semplicemente, ne ricordiamo alcuni aspetti non immediati ed una serie essenziale di valori quantitativi di riferimento.

- a) Il degrado di etica pubblica e di coesione sociale prodotto dall'evasione può essere attribuito a più di un fenomeno. Anzitutto va considerata la concentrazione presso specifiche categorie di contribuenti, che, come si è visto è estremamente elevato per le imposte sui redditi (diversa, ovviamente, la situazione dell'Iva, che riguarda la totalità dei consumatori). I soggetti principalmente interessati sono inoltre in numero relativamente limitato. Rispetto ad un totale di circa 30 milioni di soggetti Irpef, si tratta infatti di circa 600 mila professionisti, 2,1 milioni di imprenditori (artigiani e commercianti in prevalenza) e di un numero analogo di percettori di reddito da partecipazione¹⁰³. L'invidia sociale che possono sollevare dipende anche dai valori relativi dei redditi dichiarati.

¹⁰² Bordignon e Zanardi fanno uso del confronto tra dati dell'Anagrafe tributaria e del *survey* banca d'Italia che sottostima principalmente i redditi più elevati degli indipendenti

¹⁰³ Ministero dell'Economia e delle finanze, 2002.

Per il 1998 in media un dipendente ha dichiarato 28,8 milioni di lire, un professionista 52,3 milioni (ma solo 282.000 nell'intero paese si collocano sopra i 60 milioni), un artigiano o commerciante 23,4 milioni (180.000 sopra i 60 milioni), un titolare di reddito in partecipazione 26,9 milioni (solo 388.000 sopra i 60 milioni). Si deve infine valutare quanto il fenomeno sia oggetto di stigma sociale. Un indagine del Ministero delle finanze, condotta nel 1992 (Cannari et al.)¹⁰⁴ aveva indicato che l'80 per cento degli intervistati riteneva l'evasione un fenomeno inammissibile e di ampia portata, da reprimere con un aumento del rischio di accertamento ed un inasprimento delle sanzioni. Questo atteggiamento sembra essersi modificato negli anni successivi, almeno stando ad un sondaggio Limes del 1997¹⁰⁵. L'evasione era ritenuta non scusabile solo dal 50 per cento del campione, censurabile ma inevitabile dal 25 per cento e necessaria dal rimanente 25 per cento. Veniva imputata in prevalenza al livello delle aliquote ed alla complessità degli adempimenti. La discussione precedente è svolta implicitamente in un contesto di tipo welfarista, nel quale l'attività pubblica è ispirata ad obiettivi generali di equità ed efficienza attribuiti al benevolent planner. Se, viceversa, si adotta il modello del Leviatano fiscale, l'evasione diventa l'espressione della resistenza dei contribuenti a preservare le proprie risorse nei confronti delle pretese predatrici della classe politica, volte a massimizzarne le rendite fiscali. Essa costituirebbe una sorta di riformulazione spontanea di regole costituzionali relative al power to tax dissonanti rispetto alle preferenze individuali¹⁰⁶. Si noti per altro che il fenomeno dovrebbe essere diffuso in misura omogenea tra contribuenti, per svolgere effettivamente questa funzione.

- b) **Il tax gap virtuale** si porrebbe, come visto, al livello assai elevato di oltre il 10 per cento del Pil. Questo valore presuntivo d'impatto andrebbe comunque corretto, per tenere conto degli effetti di retroazione che l'eventuale abbattimento dell'evasione eserciterebbe sul livello delle basi

¹⁰⁴ Cannari et al. 1992.

¹⁰⁵ Il sole 24 Ore, 5 luglio, 1997.

¹⁰⁶ Brennan e Buchanan, 1980.

imponibili, e che sarebbe assai rilevante, nel caso di recuperi non marginali. Si tratta principalmente di due canali di trasmissione, uno dal lato dell'offerta e l'altro da quello di domanda. Il primo è costituito dal disincentivo che la maggiore tassazione esercita sulle attività dei contribuenti: dato il valore contenuto delle elasticità di offerta e domanda dei fattori¹⁰⁷, un rilevante feed back negativo (da offerta) sul gettito si produrrebbe in ipotesi di recupero molto elevato delle imposte evase. Il secondo canale dipende dalle minori entrate che si avrebbero con la riduzione (da domanda) dei livelli di attività. Valori normali di retroazione di bilancio vengono quantificati in un fattore di circa 0,3 (punti di Pil di minori entrate conseguenti ad un punto di aumento della pressione tributaria)¹⁰⁸. Eventuali politiche di recupero forzato dell'evasione verrebbero quindi frustrate dagli effetti di feed back. Politiche marginali avrebbero un impatto trascurabile, data l'entità del fenomeno. Si conferma in questo modo l'indicazione già emersa per strategie graduali, che finanzia la riduzione delle aliquote.

- c) **Le distorsioni allocative** attribuite all'evasione a favore di fattori, attività e localizzazioni che ne beneficiano maggiormente non si produrrebbero in steady state, con perfetta flessibilità e sostituibilità delle risorse: i differenziali dei rendimenti lordi, dovuti a diversi gradi di evasione, sarebbero già scontati nelle scelte degli agenti. Questa ipotesi walrasiana non trova ovviamente riscontro nelle rigidità delle economie reali¹⁰⁹, ma indicazioni quantitative al riguardo non sembrano andare molto oltre quelle già ricordate riguardo all'espansione dell'economia irregolare.
- d) **Gli effetti redistributivi** dell'evasione possono essere scomposti nelle tradizionali tre componenti dell'equità verticale, di quella orizzontale e del reranking dei contribuenti, in base al reddito netto, piuttosto che secondo

¹⁰⁷ Bernardi, 2003

¹⁰⁸ Momigliano e Siviero, 2002

¹⁰⁹ Bordignon e Zanardi, 1997

quello lordo. Bernasconi e Marenzi, (1997)¹¹⁰ hanno svolto un'analisi, basata su confronti tra curve di Lorenz. L'effetto di minor equità verticale, quello usualmente più considerato, risulta invece piuttosto limitato¹¹¹ e non superiore al 6 per cento dell'effetto complessivo di equità verticale esercitato dall'imposta. Il fenomeno è dovuto a un grado elevato di evasione presente nella coda inferiore della distribuzione e a un suo andamento in apparenza decrescente con il livello del reddito. Molto più pronunciati risultano invece gli effetti di alterazione dell'equità orizzontale e del reranking, che verrebbero invece amplificati, rispettivamente di 3 e 10 volte, rispetto al caso di assenza di evasione. Questo risultato conferma la desiderabilità sociale di riduzioni dell'evasione: l'effetto verticale negativo sui redditi inferiori (da sostenere con altri strumenti) sarebbe infatti compensato da quello orizzontale, fortemente positivo. Agli effetti redistributivi interpersonali sono stati di recente aggiunti quelli intercorrenti tra giurisdizioni, nell'ambito della crescente competizione fiscale internazionale¹¹². Si è evidenziato che la competizione induce una maggiore tolleranza dell'evasione, ma ciò premia i paesi meno onesti e vanifica gli effetti delle politiche di armonizzazione fiscale.

1.5 DALL'EVASIONE FISCALE AL CONCETTO DI TAX GAP

Per capire la portata del fenomeno dell'evasione è utile osservare l'ammontare dei mancati versamenti ciò definito dal termine non-compliance. Con tale termine si indicano i mancati versamenti dovuti a adempimenti fiscali non corretti. La non compliance si contrappone al concetto di tax compliance inteso come adempimento spontaneo degli obblighi fiscali da parte dei contribuenti¹¹³.

La non-compliance, cioè quanto manca nelle casse dello Stato, viene misurato tramite il tax gap.

¹¹⁰ Bernasconi e Marenzi, 1997

¹¹¹ Irpef, Italia, 1991

¹¹² Cremer e Gahvari, 1996

¹¹³ Guardia di Finanza, 2008, p.178

Il passo successivo, è quindi *l'ancoraggio dell'evasione fiscale al concetto di Tax Gap*: quest'ultimo è costituito dalla differenza tra la raccolta "potenziale", ovvero ciò che dovrebbero versare i contribuenti in ottemperanza alla legislazione vigente, e la raccolta effettiva, vale a dire quanto viene effettivamente versato.

MJ Mazur et al. (2007) lo definiscono: "*the difference between the amount of tax imposed by the Tax Code and the amount that is reported and paid with timely filed returns*";

Più semplicistica ma diretta è la definizione dell'IRS – US: "*The difference between the tax that taxpayers should pay and what they actually pay on a timely basis*".

Ancora Giovannini, 2011, "*la differenza tra ciò che i contribuenti dovrebbero versare nel rispetto degli obblighi fiscali e quanto viene realmente versato, ovvero la differenza tra raccolta "potenziale" e raccolta effettiva*

Dalla rappresentazione del PIL fornita dall'Istat che definisce i metodi stima dell'economia sommersa e definisce anche le sue componenti, si estrae il concetto di sommerso economico. Quest'ultimo è composto dalle "attività di produzione di beni e servizi che, pur essendo legale, sfugge all'osservazione diretta in quanto connessa al fenomeno della frode fiscale e contributiva"¹¹⁴.

Da tale definizione si capisce come il sommerso economico sia legato al concetto di tax gap. Il sommerso economico infatti rappresenta quella parte del PIL che viene intenzionalmente non dichiarata ¹¹⁵ e quindi occultata al fine di non adempiere agli obblighi fiscali e coincide quindi con l'evasione fiscale in senso stretto ¹¹⁶.

Se da un lato è corretto considerare il PIL, in quanto ricchezza prodotta all'interno di un Paese, come misura per quantificare la base imponibile soggetta a tassazione, dall'altro lato è anche vero che non sempre tale metro di misura è corretto.

¹¹⁴ ISTAT, 2010, p.2

¹¹⁵ Gentile e Giannini, 2012, p.92

¹¹⁶ Giovannini, 2011, p.66

Infatti in sistemi fiscali complessi il valore aggiunto del sommerso economico non coincide con le basi imponibili ¹¹⁷. Nel calcolo della base imponibile vengono considerati anche aspetti di natura patrimoniale; ciò invece non accade nella stima del sommerso economico dove vengono considerati solo i flussi che riguardano la produzione di beni e servizi (Giovannini, 2011, p.66). Considerare il valore del PIL non porta a quantificare in maniera veritiera le basi imponibili; tale passaggio necessiterebbe di diverse affinzioni perché come detto il fenomeno del sommerso economico e quello dell'evasione sono ben distinti. Ma è pur sempre vero che la stima del sommerso economico mantiene una sua validità come stima della base imponibile poiché fa riferimento a grandezze macroeconomiche come il valore aggiunto, gli investimenti e i consumi ¹¹⁸.

Al fine di giungere ad una stima del tax gap si devono individuare le basi imponibili potenziali e quindi stimare i gettiti potenziali e sottrarre ad essi i gettiti che sono stati effettivamente versati. Da ciò si evince che il tax gap è composto dai gettiti evasi intenzionalmente, ma è composto anche dai gettiti non versati a causa di comportamenti non intenzionalmente evasivi quali ad esempio errori nell'interpretazione delle norme e crisi di liquidità¹¹⁹.

Nella stima delle basi imponibili potenziali non sono considerati gli errori di interpretazione delle norme in quanto la stima avviene applicando la legislazione teorica, quindi in tale procedimento non sono considerati i possibili errori di calcolo compiuti dai contribuenti¹²⁰. Per quanto riguarda invece le crisi di liquidità che impediscono ai contribuenti di corrispondere all'erario quanto dovrebbero esse sono dovute al fatto che imprese che svolgono un'attività economica inclusa nel valore aggiunto si vedono impossibilitate a contribuire perché non dispongono della liquidità necessaria al pagamento delle imposte ¹²¹.

Nel quantificare la perdita di gettito vanno considerati anche quei comportamenti evasivi che non possono essere ricondotti a comportamenti quali la sovradichiarazione dei costi o la sottodichiarazione del fatturato, vanno

¹¹⁷ Das-Gupta e Mookherjee, 1998; Reckon, 2009; Her Majesty's Revenue and Customs (2010)

¹¹⁸ Gentile e Giannini, 2012, p.93

¹¹⁹ Giovannini, 2011, p.65

¹²⁰ Giovannini, 2011, p.68

¹²¹ Giovannini, 2011, p.68

considerate anche le deduzioni e detrazioni di costi che in realtà non sono deducibili o detraibili. Ciò avviene quando imprese, lavoratori dipendenti o autonomi o anche pensionati portano a deduzione o detrazione come costi intermedi spese da loro sostenute per acquistare prodotti di consumo finali (Giovannini, 2011, p.70)

Per giungere ad una stima del tax gap possono essere adottati due metodi:

1. un metodo definito top-down;
2. un metodo definito bottom-up.

Con il metodo top-down si giunge ad una stima della perdita di gettito compiendo un confronto tra i dati fiscali e un indicatore macro scelto ad hoc, indicatore che in genere corrisponde ai flussi di Contabilità Nazionale. Tale confronto risulta particolarmente utile anche perché i flussi di Contabilità Nazionale al loro interno includono una stima dell'economia non osservata¹²². Ciò permette di giungere ad una stima della base imponibile potenziale che può essere confrontata con la base imponibile effettivamente dichiarata dalla totalità dei contribuenti. Tale metodo è l'approccio seguito dall'Agenzia delle Entrate che utilizza la presente metodologia per giungere a stime del tax gap relative ad imposte quali IVA e IRAP. Come tutti i metodi esso presenta dei vantaggi e dei limiti. Tra i vantaggi che vengono riconosciuti a tale approccio vi sono il fatto ad esempio che esso permette di giungere ad una quantificazione complessiva del tax gap per le diverse tipologie di imposta comprensiva anche dell'economia non osservata. Inoltre tale metodo consente una maggiore trasparenza dovuta all'accesso ai dati e ad un'interpretazione comprensibile dei risultati¹²³. Gode anche del vantaggio di una celere implementazione, e relativamente poco costosa realizzazione. Infine permette di coprire orizzonti temporali lunghi con l'ulteriore vantaggio di giungere ad una procedura standardizzata e di rendere possibile un confronto a livello internazionale¹²⁴.

Tra gli svantaggi invece vi sono il fatto che esso richiede la conoscenza di aspetti tributari e statistici, e rende difficile individuare l'evasione tra le diverse tipologie di contribuenti o tra i diversi comportamenti tenuti dai contribuenti. In questo

¹²² Giovannini, 2011, p.71

¹²³ Giovannini, 2011, p.72

¹²⁴ Giovannini,2011, p.72

modo tale approccio non consente di individuare le componenti e le cause e quindi anche le fonti di rischio che si possono riscontrare della stime della perdita di gettito¹²⁵.

Il metodo bottom-up si basa su informazioni fornite dalle amministrazioni quali ad esempio archivi o database amministrativi, i quali sono stati creati in seguito ad attività di accertamento o da indagini campionarie compiute su redditi, ricchezza e consumi delle famiglie¹²⁶. Tali informazioni possono essere accresciute anche da informazioni ulteriori provenienti da banche, forze dell'ordine o registri di proprietà che forniscono dati relativamente a ricchezze possedute dai contribuenti. A differenza del metodo top-down esso permette di avere una visione più particolareggiata nella stima del tax gap, stima possibile per le diverse categorie di contribuenti e per i loro diversi comportamenti evasivi. Ciò permette di ottenere un grande vantaggio che è quello di capire che orientamento dare alle azioni di accertamento e quindi in tal senso renderle molto più forti e quindi utili¹²⁷. Tra i limiti di tale approccio vi sono l'incompletezza delle informazioni poiché, essendo trascurata la componente dell'economia sommersa, alcune tipologie di comportamenti o di contribuenti quali ad esempio gli evasori totali non sono ricompresi. Inoltre il presente approccio richiede lunghi tempi di implementazione e un elevato impiego di risorse. Infine essendo caratterizzato da una scarsa standardizzazione rende difficile il confronto a livello internazionale¹²⁸.

A livello internazionale, esistono metodologie che consentono di costruire stime complessive del *tax gap*, come somma dei *gap* riferibili ai singoli tributi; ciò consente di indagare i differenti meccanismi evasivi ed elusivi collegati a ciascun tributo, nonché le caratteristiche dei soggetti passivi impegnati nel versamento dell'imposta.

Il *tax gap* misurato dall'*Agenzia delle Entrate* è ottenuto con il metodo top down come differenza tra le basi imponibili potenziali, desunte dagli aggregati di contabilità nazionale, e le basi imponibili dichiarate. Se il *tax gap* intende fornire una stima dell'evasione, cioè della differenza tra i tributi che lo Stato

¹²⁵ Giovannini, 2011, p.72

¹²⁶ Bernardi e Franzoni, 2004, p.7

¹²⁷ Giovannini, 2011, p.72

¹²⁸ Giovannini, 2011, p.73

effettivamente incassa e quello che avrebbe dovuto incassare nel caso di perfetto adempimento fiscale, occorre depurare le basi imponibili potenziali dagli effetti delle misure di esenzione, agevolazione e riduzione delle imposte (cosiddette *tax expenditures*) che riducono legalmente le basi imponibili potenziali. Il *tax gap* così misurato rappresenta comunque un concetto più ampio rispetto a quello di evasione fiscale, poiché include non solo le somme intenzionalmente occultate al fisco (cioè l'evasione in senso stretto) ma anche quelle non dichiarate a seguito di errori nella compilazione della dichiarazione o per insolvenza dei contribuenti. L'entità del *tax gap* fornisce una misura della non *compliance* fiscale.

L'individuazione delle tre componenti del *gap* ha una ricaduta sulle considerazioni di *policy*. Per ridurre il fenomeno occorre, infatti, impiegare differenti leve: l'attività di prevenzione e contrasto per l'evasione intenzionale (si veda il capitolo 3), la semplificazione e l'offerta di servizi innovativi (come ad esempio le dichiarazioni precompilate) per intercettare gli errori nella compilazione delle dichiarazioni ed interventi economici ad ampio spettro per fronteggiare le crisi di liquidità.

E' importante differenziare il *tax gap* per tipologie di imposta, poiché il comportamento del contribuente può variare sia in ragione delle fattispecie economiche che creano base imponibile, sia per le caratteristiche proprie del tributo.

Per quanto attiene il primo aspetto, occorre distinguere il momento della produzione da quello del consumo. Si pensi, ad esempio, alla situazione italiana dove esistono delle zone ad alta vocazione turistica ed altre con una elevata concentrazione produttiva. Le tipologie di *gap* delle due aree risulteranno essere molto differenti tra loro. Altrettanto rilevanti sono le caratteristiche normative del tributo. Si consideri, ad esempio, il caso dell'IVA, in cui l'evasione non si limita unicamente ad azzerare il tributo dovuto, ma può anche dar luogo a rimborsi d'imposta.

Per cogliere tali differenziazioni la stima del *gap* dell'Agenzia delle Entrate si fonda su due tributi cardine: IVA e IRAP.

Il primo attiene al momento del consumo, mentre il secondo a quello della produzione. La scelta dei due tributi è dettata anche dalla vastità della platea

interessata, che copre la quasi totalità del mondo delle imprese e dei lavoratori autonomi. Inoltre, i due tributi presentano metodi di determinazione della base e modalità di pagamento significativamente differenti tra loro.

La stima del *gap* IVA si ottiene utilizzando i dati della Contabilità Nazionale relativi a consumi e investimenti (sia pubblici che privati). Tali dati sono depurati da tutte le transazioni che non rimangono incise dal tributo, ottenendo una base imponibile potenziale. Applicando a quest'ultima le corrispondenti aliquote di legge si calcola il gettito "potenziale". Tale gettito è messo a confronto con l'IVA di competenza economica effettivamente incassata dallo Stato; la differenza tra il potenziale e l'effettivo rappresenta il *gap* IVA.

La stima del *gap* dell'IRAP segue un approccio di "offerta" e, pertanto, utilizza i dati del valore aggiunto di contabilità nazionale per quantificare la base potenziale. La metodologia adottata è analoga a quella dell'IVA: una volta ottenuta la base potenziale questa si confronta con quella effettivamente dichiarata al fine di ottenere una stima del *gap*. L'IRAP è particolarmente importante poiché fornisce una rappresentazione territoriale.

Le analisi fin qui delineate evidenziano che l'evasione è un fenomeno complesso e variegato e necessita di una estrema precisione nella definizione degli aggregati per comprenderne appieno le dinamiche. L'evidenza empirica mostra, inoltre, che il *tax gap* è estremamente variabile nel tempo e nello spazio, mettendo in luce la necessità di sviluppare dei modelli interpretativi sulle sue determinanti.

1.6 LA DECISIONE DI EVADERE LE IMPOSTE

In questo paragrafo analizzeremo il problema dell'evasione fiscale cercando di evidenziare gli elementi di costo-beneficio legati alla scelta di entrata nel sommerso, che sono inevitabilmente legati alle scelte di tipo sanzionatorio del fenomeno da parte dello Stato. Prenderemo in considerazione il trattamento teorico dell'evasione fiscale senza la pretesa di fare riferimento alla numerosa letteratura sull'argomento.

Partendo dall'analisi di Cowell ¹²⁹, rielaborata poi da Petretto ¹³⁰, notiamo che tale approccio 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 questo contributo 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). La conclusione che possiamo trarre è che non necessariamente un aumento della probabilità di essere scoperti è legato ad un aumento del benessere della società, infatti in questa analisi si considera che anche l'utilità attesa degli evasori abbia la sua rilevanza e che tale utilità conti come quella dei contribuenti onesti. Un aumento della probabilità di scoperta 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". Tale interpretazione può sembrare un paradosso ma minore è il costo marginale sociale della tassazione e maggiore è l'avversione al rischio, tanto più si determina la possibilità della "disonestà benefica" ¹³¹.

Un altro approccio che vogliamo considerare riguarda la scelta individuale evasiva, ed è quello sviluppato da Lucifora ¹³², che si basa su un'analisi economica dei costi-benefici del sommerso. Tale punto di vista 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. D'altra parte un soggetto economico (individuo/impresa) che decida se e quanto reddito occultare valuta i costi/benefici della decisione, considerando i benefici attesi (mancato pagamento delle imposte), i costi attesi

¹²⁹ Cowell, 1990

¹³⁰ Petretto, 1993

¹³¹ Petretto, 1993

¹³² Lucifora, 2003

(costo della verifica fiscale, multa per non rispetto delle norme) che dipendono dalla probabilità di essere scoperti e dall'ammontare della sanzione. Siamo di fronte ad un problema di massimizzazione, che vede il costo essere funzione non solo della sanzione ma anche della probabilità che questa sanzione sia comminata. Tale sanzione inoltre dipende dal livello di vigilanza per contrastare il sommerso. Lo Stato, dal canto suo, cerca di minimizzare il costo della sua attività di controllo. In ogni caso ponendo l'ammontare della sanzione indipendente del sommerso 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 sommerso, per esempio considerando una sanzione fissata percentualmente sull'importo evaso. Per diminuire il sommerso quindi è indispensabile aumentare il livello di vigilanza, imponendo così agli operatori in nero maggiori costi marginali riducendo il loro beneficio netto. Il problema è che così facendo 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. Tuttavia, anche Lucifora fa notare che a fronte di pene molto severe si vada incontro a diversi gradi di giudizio tributario e allora, data, sia l'inefficienza del sistema sanzionatorio, che anche la cautela del giudice, si fa preferire un sistema sanzionatorio con pene contenute ma certe.

1.6.1 Il modello base: l'evasione come scelta di portafoglio

All'interno della teoria tradizionale del comportamento degli agenti economici, la decisione relativa all'evasione delle imposte è stata formulata come scelta "di

portafoglio” (ovvero di allocazione di fonti tra attività rischiose), in condizioni di incertezza riguardo al fatto che l’evasione possa essere, o meno, scoperta e punita. Il modello più noto è dovuto ad Allingham e Sandmo (1972: d’ora in poi A/S), poi integrato da Yitzhaki (1974) ed a cui ha fatto seguito una copiosa letteratura, sia teorica che empirica ¹³³.

Il modello rappresenta una intersezione tra la più generale teoria economica del crimine¹³⁴ e quella delle scelte assicurative nei confronti del rischio, in un contesto di incertezza¹³⁵. Come vedremo in seguito, il modello A/S incorpora ipotesi a volte semplificate e talora poco realistiche. Viene inoltre considerato solo il comportamento del contribuente, tralasciando di analizzarne ogni interazione strategica con l’attività dell’Amministrazione finanziaria.

Nonostante questi limiti, il modello A/S costituisce tuttora un punto obbligato di partenza per l’analisi economica dell’evasione, se non altro perché evidenzia il ruolo e la quantificazione di una serie di parametri rilevanti e fa emergere un’ampia varietà di risultati notevoli, talora robusti ed in altri casi più incerti, spesso attesi, ma a volte controintuitivi.

Le variabili rilevanti per la scelta sono la frequenza degli accertamenti, l’entità della sanzione, il reddito, le aliquote, l’avversione al rischio e il disagio che l’accertamento provoca al contribuente.

Le principali ipotesi del modello sono le seguenti:

- a. **il contribuente agisce razionalmente** ed in termini egoistici al solo scopo di massimizzare in condizioni di incertezza la propria utilità attesa: altre motivazioni (etiche, sociali e simili) gli sono estranee;
- b. **il contribuente, manifesta un certo grado di avversione al rischio** (di essere scoperto e punito). Se ne fosse privo del tutto, cioè se fosse amante del rischio, sarebbe portato ad evadere in misura totale. Se l’avversione fosse invece assoluta (infinita), pagherebbe integralmente le imposte dovute. Si tratta di due comportamenti polari, non frequenti nella realtà;

¹³³ Slemrod e Yitzhaki, 1997; Andreoni, Erard e Feinstein, 1998 e Franzoni, 1998.

¹³⁴ Becker, 1968

¹³⁵ Arrow, 1970

- c. **il contribuente conosce il proprio reddito effettivo y** , non noto invece all'Amministrazione finanziaria, di cui dichiara solo una parte $y-e$, più o meno elevata;
- d. **esiste una semplice imposta proporzionale sul reddito**, definita unicamente da un'aliquota costante t che si applica sul reddito dichiarato $y-e$;
- e. **esiste una certa probabilità p ($0 < p < 1$) nota al contribuente, che la dichiarazione sia sottoposta ad accertamento**. In questo caso si assume che l'Amministrazione sia in grado di determinare esattamente il reddito effettivo y e di imporre il pagamento dell'imposta evasa sul reddito non dichiarato, $t(y-e)$, e di una sanzione amministrativa proporzionale, secondo il fattore f , all'imposta evasa: sanzione = $f t(y-e)$.
- f. **esiste un fattore di disturbo d (*disagio*)** al contribuente, ovvero un costo aggiuntivo legato all'interferenza dell'accertamento sulla sua attività economica (in occasione, ad esempio, di un accesso) ed alla perdita di tempo causata dalle richieste dell'amministrazione. Questo fattore di disturbo, non irrilevante secondo molti osservatori, può anche essere legato al timore che illeciti di altro tipo (errori formali, contravvenzioni amministrative, ecc.) possano emergere collateralmente all'accertamento.

Dato questo insieme di ipotesi, il contribuente deve decidere la quantità ottimale di evasione, cioè quella che, come detto, massimizza l'utilità attesa associata alla propria scelta, tenendo conto della possibilità che non vi sia o meno l'accertamento. Se non vi è accertamento, l'evasione costituisce un premio. Se vi è accertamento, si ha invece una perdita. In termini più specifici, l'utilità attesa è pari alla somma di due addendi: l'utilità conseguita in assenza di accertamento, che si verifica con probabilità $1-p$, e l'utilità attesa in corrispondenza di accertamento, che si verifica con probabilità p . Se non vi è accertamento, il reddito netto sarà pari al reddito effettivo y meno l'imposta pagata sul reddito dichiarato, $t(y-e)$. Se vi è accertamento, il reddito netto è ulteriormente decurtato

dal pagamento dell'imposta evasa, te , dalla sanzione amministrativa, fte , e dal costo di disturbo, d .

Combinando i singoli termini illustrati sin qui, l'utilità complessiva attesa dal contribuente è quindi data da:

$$EU(e)=(1-p)u(y-t(y-e))+pu(u-t(y-e)-te-fte-d)$$

dove u rappresenta la funzione di utilità del contribuente, e caratterizza la sua maggiore o minore avversione al rischio.

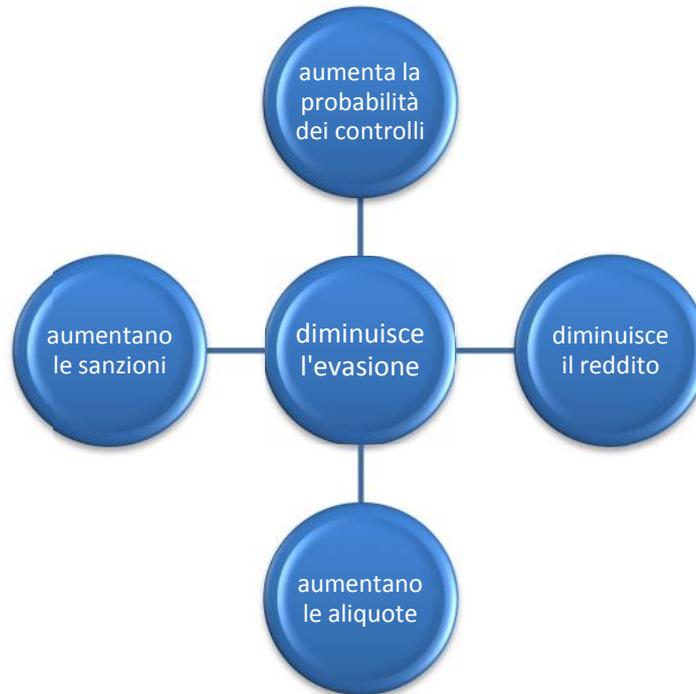
L'attività evasiva ha un proprio rendimento atteso. Si tratta del guadagno netto per ogni euro di reddito non dichiarato. Più precisamente, notiamo come il beneficio monetario atteso dell'evasione è pari a $(1-p)te$ (se mi va bene risparmio l'imposta te) - $p fte$ (se mi va male, pago la sanzione amministrativa). Sommando e raccogliendo i due termini, il beneficio monetario diventa pari a: $te[1-p(1+f)]$. Il rendimento, per ogni euro non dichiarato, è quindi:

Rendimento atteso evasione: $t[1-p(1+f)]$.

Se il rendimento atteso è positivo, il contribuente è indotto ad evadere, se il rendimento è negativo il contribuente non evade. Dato un rendimento atteso positivo, i contribuenti hanno un incentivo a riportare infedelmente i propri redditi. Questo non vuol dire, tuttavia, che evaderanno completamente le imposte. Qui entra in gioco il fattore "rischio". Tanto più si evade, e tanto più grande è la variabilità del proprio reddito netto, che potrà essere molto elevato se non c'è accertamento, o molto basso se c'è accertamento. E' noto, a proposito, come il contribuente medio non ami l'incertezza. L'unico modo per tenere l'incertezza sotto controllo è quello di evadere poco, anche se il rendimento atteso dell'evasione è positivo. L'ammontare effettivo di evasione dipenderà quindi dal grado di avversione al rischio del contribuente: tanto più il contribuente è avverso al rischio, tanto minore è l'evasione.

L'analisi del modello conduce alle conclusioni illustrate nella figura n. 3

Figura n. 3



NS. elaborazione

Inoltre si può osservare che:

- a. **Per dissuadere completamente l'evasione, bisognerebbe che il rendimento atteso della stessa fosse negativo.** A tal fine, dovrebbe valere: $t[1-p(1+f)] < 0$, ovvero che $p > 1/(1+f)$. Con una sanzione pari al 100% della maggior imposta accertata, il tasso degli accertamenti dovrebbe superare il 50%. Con una sanzione pari al 200% (il massimo della sanzione amministrativa per infedele dichiarazione), il tasso degli accertamenti dovrebbe superare il 33%, un livello comunque proibitivo. Si noti come, ai fini dell'individuazione della soglia della deterrenza (completa), l'aliquota fiscale non sia rilevante. Questa conta per la determinazione del livello del rendimento: a parità di reddito non dichiarato, il rendimento netto è tanto più elevato (ammesso che sia positivo), quanto più l'aliquota fiscale è elevata.
- b. **Gli strumenti principali per il controllo dell'evasione sono costituiti dalla sanzione amministrativa e dalla probabilità**

degli accertamenti. Questi strumenti contribuiscono a ridurre i vantaggi dell'evasione, prospettando una "sofferenza" per il trasgressore. Come ha mostrato l'analisi classica di Becker (1968), la sanzione è uno strumento chiaramente meno costoso dal punto di vista dell'amministrazione. Mentre per far aumentare la probabilità degli accertamenti è necessario un maggior impiego di personale specializzato, un aumento della sanzione può essere ottenuto con un semplice "tratto di penna". Ne consegue la nota politica di deterrenza ottimale: massima sanzione applicata con probabilità minima (Kolm, 1973). Diversi fattori concorrono a rendere questa prescrizione poco praticabile. Da un lato si pongono i vincoli costituzionali relativi alla proporzionalità della pena rispetto all'offesa; dall'altro i risultati empirici, relativi sia ad analisi econometriche che di laboratorio, concordano nel mostrare come, dal punto di vista della deterrenza, l'effetto più forte sia quello esercitato dalla probabilità dell'accertamento (la "certezza" della pena)⁷.

- c. **Il beneficio privato dell'evasione:** quando il contribuente ha determinato l'ammontare ottimale della sua evasione, te^* , il guadagno che ottiene è costituito dal rendimento atteso da evasione meno il premio per il rischio, ovvero la perdita dovuta all'incertezza di cui deve farsi carico. Più precisamente, il beneficio individuale legato all'evasione è pari a: $\text{Beneficio individuale dell'evasione} = te^*[1-p(1+f)] - PR(e^*)$ Il beneficio che il contribuente trae dalla possibilità di evadere è pari al rendimento atteso dell'evasione moltiplicato per l'ammontare evaso, al netto della "sofferenza" (il premio per il rischio) dovuta alla variabilità nel proprio reddito netto. Quanto più l'individuo è avverso al rischio e tanto più grande sarà, il premio per il rischio. Tanto minore, di conseguenza, sarà la convenienza dell'evasione. Il contribuente che volesse assicurarsi completamente nei confronti della sanzione, non ha altra scelta che riportare correttamente il

proprio reddito. Si noti per inciso come la perdita netta di gettito per l'Amministrazione, tenendo conto della riscossione delle sanzioni, sia pari a: Perdita netta gettito = $-(1-p)te^* + p fte^* = [1-p(1+f)] te^*$. Si vede quindi come ci sia uno scarto tra perdita netta per l'amministrazione e beneficio netto per il contribuente. In particolare, la perdita netta supera il beneficio per un ammontare pari al premio per il rischio ($PR(e^*)$). Questo vuol dire che, in aggiunta ai costi degli accertamenti, l'attività evasiva comporta uno spreco di risorse (utilità), dovuto all'incertezza che pone sul contribuente.

- d. **Evasione e ricchezza.** Risultati meno intuitivi si ottengono con riferimento al rapporto tra i livelli di reddito, le aliquote fiscali e l'evasione. Come si è visto, il beneficio dell'evasione dipende dal rendimento medio della stessa e dai costi dell'incertezza. In questo ambito, livelli di reddito ed aliquote fiscali non hanno un effetto diretto. Ne hanno invece uno indiretto. E' noto infatti come i contribuenti tendano generalmente ad essere più avversi al rischio quanto più sono poveri. Una riduzione del reddito riduca la convenienza dell'evasione (maggiore premio per il rischio, ceteris paribus), ovvero, di converso, che un aumento del reddito induca maggiore evasione. In modo simile operano variazioni dell'aliquota fiscale: un aumento dell'aliquota rende il contribuente più "povero", portandolo ad essere più avverso al rischio e ad evadere di meno. Data questa ipotesi, ne deriva immediatamente che ad un reddito più elevato corrisponde una propensione al rischio e all'evasione maggiore.
- e. **L'effetto del "disagio" causato dall'accertamento.** Come notato, l'effetto di disturbo, a volta addirittura di "vessazione", legato agli accertamenti è spesso rilevante. Si tratta di un costo che il contribuente non può eludere, dal momento che si presenta anche nei confronti di chi dichiara correttamente il proprio reddito. Da un punto di vista sociale, il disagio comporta un costo non

compensato: ad esso non corrisponde alcun vantaggio per il fisco. Negli ultimi anni si è assistito ad un tentativo meritevole del legislatore di limitare i disagi legati agli accertamenti, soprattutto ponendo dei termini alla permanenza dei verificatori presso la sede del contribuente (art. 2, Statuto del Contribuente).

1.6.2 Le determinati dell'evasione: discussione delle variabili A/S

Fin qui gli aspetti essenziali del modello A/S e le loro implicazioni analitiche immediate. Nel seguito di questo paragrafo discutiamo le loro valenze empiriche⁹, insieme ad altri fattori, anch'essi rilevanti, quali possibili cause della decisione di evadere. Possiamo iniziare con le variabili di A/S.

a) **L'aliquota**: la letteratura empirica ha molto approfondito la relazione tra aliquota ed evasione, per il suo ruolo cruciale nel determinare la politica della tassazione. I risultati ottenuti sono tuttavia contrastanti¹³⁶. Un primo ormai classico studio¹³⁷ aveva indicato a suo tempo l'esistenza di una forte correlazione positiva tra evasione e aliquote, una conclusione in parte confermata e in parte contraddetta da altre analisi simili, relative a contesti diversi da quello d'origine (l'imposta sul reddito negli Stati Uniti). Un limite di queste indagini era la mancata considerazione dell'interdipendenza tra aliquote e reddito netto: tenendone conto, Feinstein (1991) ha concluso decisamente nel senso dell'esistenza una relazione inversa tra aliquote e evasione. Il legame diretto sarebbe una percezione viziata della psicologia comune, secondo quanto è emerso da esercizi di economia sperimentali.

b) **La probabilità di accertamento**: si tratta della variabile dagli effetti più certi e rilevanti. Un suo incremento riduce il rendimento atteso dell'evasione ed aumenta il premio per il rischio, portando ad una riduzione dell'evasione. Questa

¹³⁶ Andreoni, Erard, Feinstein, 1998

¹³⁷ Clotfelter, 1983

conclusione è confermata da numerosi studi empirici, sia di tipo econometrico che sperimentale¹³⁸

In realtà, ciò che conta è la probabilità che la sanzione venga comminata: ciò dipende dalla numerosità degli accertamenti, dalle loro modalità, e dall'esito del contenzioso. E' inoltre importante che eventuali variazioni nella probabilità oggettiva degli accertamenti vengano effettivamente avvertite dai contribuenti, ipotesi generalmente verosimile. Tutte le dichiarazioni sono soggette ad un controllo formale, detto "liquidazione", entro un anno dalla presentazione: gli accertamenti, invece, sono oggetto di una politica molto selettiva, concentrata sui contribuenti a maggiore pericolosità.

I controlli sono in genere orientati da specifici "criteri selettivi" prodotti dall'Anagrafe tributaria, ma possono anche discendere dall'iniziativa degli uffici locali.

Le analisi empiriche confermano l'importanza determinante della frequenza degli accertamenti ai fini della deterrenza, tuttavia con due limiti. L'effetto deterrente può essere modesto, come abbiamo appena osservato, se tale frequenza non si discosta da valori molto bassi¹³⁹. Inoltre può risultare in parte sminuito, essendo l'accertamento in parte endogeno rispetto al comportamento del contribuente, che può adottare strategie di tax planning e di interazione con l'Amministrazione, proprio al fine di ridurre il rischio di accertamento¹⁴⁰.

a) **La sanzione:** valgono in buona parte, anche se in misura più contenuta, le considerazioni svolte rispetto alla probabilità di accertamento. Le analisi empiriche tendono a mettere in luce come il livello della sanzione incida in maniera meno sul comportamento del contribuente rispetto alla probabilità di accertamento: l'effetto della sanzione tende ad essere scarsamente percepito se la probabilità dell'accertamento non è sufficientemente elevata¹⁴¹.

Nel corso dell'ultimo decennio si è assistito ad una progressiva riduzione del livello complessivo delle sanzioni tributarie; a ciò si aggiungono gli "sconti"

¹³⁸Baldry, 1997.

¹³⁹ Alm et al., 1992

¹⁴⁰ Alexander e Feinstein, 1997

¹⁴¹ Baldry 1987

ottenibili stragiudizialmente in via ordinaria con l'accertamento con adesione e la conciliazione, più gli sconti ottenuti in via eccezionale con i condoni.

Possiamo ora rivolgerci alle variabili che possono influire sulla decisione di evadere, ma che non sono contemplate dal modello A/S o che lo sono in termini piuttosto discutibili. Si aggiunga che il modello, attribuiti valori realistici alla frequenza e agli esiti degli accertamenti, tenderebbe a predire un livello di evasione ancora superiore a quello effettivamente osservato, se pure talora assai elevato, come abbiamo constatato per il caso italiano nel paragrafo precedente. Con gli arbitrii e le intersezioni propri di ogni classificazione, possiamo distinguere tre gruppi di argomenti.

1. **Il comportamento individuale:** il modello A/S ipotizza un contribuente che abbia in tutti i contesti caratteri simili, razionale, assolutamente selfish, perfettamente informato anche riguardo a variabili future e fuori dal suo controllo (probabilità e risultati dell'accertamento), e che include il reddito come unico argomento della sua funzione di utilità. A questa rappresentazione, anche nell'ambito delle crescenti critiche al modello dell'utilità attesa, è stato contrapposto (per tutti, cfr. la sintesi adattata al caso italiano di Bernasconi, 1995) il complesso di motivazioni, talora contraddittorie, che ispirano la decisione del contribuente. Questa sarebbe ispirata anche da convinzioni etiche, dal costo psicologico di non adempiere ad obblighi legali e di poter essere sottoposto allo stigma sociale di provvedimenti punitivi
2. **Il contesto sociale:** le considerazioni ultime svolte riguardano già l'intersezione tra le sfere individuali e sociali. L'economia sperimentale¹⁴² ha evidenziato come l'ambiente sociale condizioni in misura rilevante gli atteggiamenti dei contribuenti. E' ovvia l'influenza di una diversa struttura demografica e specie produttiva, come si è largamente visto nel paragrafo precedente. Ma è la stessa qualità del quadro istituzionale e il livello diffuso e radicato di etica pubblica kantiana a contare profondamente. Rileva l'immagine di autorevolezza e correttezza che viene trasmessa dalla

¹⁴² Mittone, 1997

classe politica e burocratica. Appare decisivo il grado di corruzione dell'amministrazione, che nel nostro paese è particolarmente elevato, non solo tra i membri Ocse, ma nell'ambito dello stesso specifico cluster mediterraneo¹⁴³. Riassumendo, conta anche in questo campo un grado elevato di coesione e qualità del frame istituzionale e sociale, dovuto a storie lontane, motivi complessi e fattori contingenti, ma che è stato molto rafforzato da quelle politiche di welfare oggi così discusse¹⁴⁴;

3. **L'incertezza normativa:** Esistono a volte ampi margini interpretativi in relazione all'an ed al quantum dell'imposta. La letteratura teorica si è interrogata sugli effetti dell'incertezza normativa sugli incentivi all'evasione¹⁴⁵. In generale ci si attende che l'incertezza tenda a ridurre l'evasione, essenzialmente per via dell'asimmetria dei risultati: se il contribuente sbaglia in eccesso, al più avrà indietro l'imposta versata; se sbaglia in difetto, dovrà versare l'imposta più le sanzioni. E' chiaro, tuttavia, come l'ambiguità non rappresenti un metodo efficiente per raccogliere fondi: l'incertezza fa gravare sul contribuente del rischio (con conseguente perdita di utilità), genera un senso di ostilità nelle istituzioni, e può dar luogo a fenomeni opportunistici da parte dei funzionari (corruzione).

1.6.3. Prime critiche al modello classico

Yitzhaki(1974) è il primo che introduce modifiche al modello Allingham-sandmo al fine di renderlo più realistico; la sanzione per un evasore fiscale che viene scoperto è calcolata come parte dell'imposta evasa, piuttosto che come un prelievo sul reddito non dichiarato.

Il quadro maggiorato in questo modo permette di analizzare gli effetti di variazioni nella probabilità di essere scoperti, il tasso della sanzione e l'aliquota

¹⁴³ Bovi, 2002, che ne deriva l'estensione abnorme dell'economia sommersa e della evasione conseguente

¹⁴⁴ Atkinson, 1999.

(Scotchmer e Slemrod, 1989) e Scotchmer (1989).

¹⁴⁵

fiscale. La tabella 4 mostra che una probabilità crescente di essere scoperti e un tasso sanzionatorio crescente riducono il saldo di evasione fiscale atteso, e quindi rendono la frode relativamente meno attraente. In merito al cambiamento dell'aliquota fiscale, le previsioni sul comportamento fiscale sono piuttosto controintuitive, un'aliquota fiscale più elevata porta ad una maggiore *compliance* fiscale.

Inoltre, il modello standard A-S è stato ulteriormente ampliato includendo elementi più realistici; mantenendo il quadro razionale dell'utilità attesa, per esempio, un addizionale costo di evasione (morale potenzialmente) è stato integrato nella struttura.

Figura 4:Modello integrato Allingham-Sandmo-Yitzhaki sugli adempimenti

Probabilità di essere scoperti	Correlazione positiva con il rispetto degli obblighi fiscali: una maggiore probabilità di controllo riduce il guadagno atteso dall'evasione fiscale
Tasso della sanzione	Correlazione positiva con il rispetto degli obblighi fiscali: un tasso di sanzione più elevato riduce il guadagno atteso dell'evasione fiscale
Aliquota fiscale	Correlazione positiva con il rispetto degli obblighi fiscali poiché si assume la diminuzione per l'assoluta avversione al rischio:per un contribuente con la diminuzione per l'assoluta avversione al rischio, un'aliquota fiscale più alta riduce l'utile netto sicuro nel caso di conformità fiscale. Pertanto, il contribuente è meno disposto a correre il rischio e aumenta la propria compliance
Reddito lordo	Correlazione negativa con il rispetto degli obblighi fiscali poiché si assume la diminuzione per l'assoluta avversione al rischio

Fonte:TAXATION PAPER n.41-2014

I vantaggi del modello sono i suoi semplici presupposti e le sue previsioni relativamente semplici e chiare. Tuttavia, la struttura presenta anche i classici limiti dei modelli economici, che sintetizzano troppo quella complessa realtà che rende la *tax compliance* un argomento difficile.

1.7. L'ECONOMIA COMPORTAMENTALE

Dalle analisi ampiamente svolte nei paragrafi precedenti si evince che il modello di Allingham e Sandmo (1972) è solo il punto di partenza per spiegare teoricamente il comportamento del contribuente di fronte all'opportunità di evadere e difatti è stato oggetto di argomentazione e critiche di molti studiosi. La principale contestazione che viene mossa al modello (e alle varie generalizzazioni proposte) è riferita alle ipotesi di base su cui si fonda; ipotesi alquanto semplicistiche che non trovano un effettivo riscontro con la situazione reale. Non è pensabile infatti che il contribuente agisca solo razionalmente o che possa conoscere sempre il modo in cui variano parametri che sfuggono al suo controllo, come la probabilità di accertamento da parte dell'Agenzia fiscale, così come è difficile concordare sul fatto che ad incidere sulla sua scelta siano solo variabili economiche (aliquota fiscale, probabilità di accertamento e sanzioni). Per spiegare le scelte decisionali dei contribuenti e il loro adempimento volontario al pagamento delle imposte occorre quindi considerare anche altre tipologie di fattori.

Innanzitutto è evidente come l'evasione fiscale sia influenzata dalla struttura produttiva di un Paese, perché come dicono Cannari-D'Alessio (2007-pag.9), esiste un legame positivo tra sommerso e scarsa efficienza dell'Amministrazione finanziaria. L'efficienza della stessa amministrazione infatti può risentire di una struttura produttiva, come è quella dell'Italia, caratterizzata da un elevato numero di piccole-medie imprese e di lavoratori indipendenti che complicano la vita dell'Agenzia in tema di controlli fiscali, perché la loro massiccia presenza implica accertamenti e verifiche molto più diffuse e costose. Inoltre un fattore aggiuntivo, caratteristico ancora del nostro Paese, che può condizionare le scelte dei contribuenti è l'eccessiva regolamentazione da parte del governo in materie non

tributarie. Si pensi ad esempio al mercato del lavoro, a come l'introduzione di normative limitative può indurre all'attuazione di comportamenti evasivi sia da parte delle imprese sia da parte dei lavoratori, i quali magari hanno nella scelta di lavoro nero l'unica alternativa alla disoccupazione (Ibidem).

Il modello standard si basa sull'assunzione che la scelta del contribuente è del tutto "individualistica", che questi prende le sue decisioni di ottimizzazione senza considerare quello che fanno gli altri "taxpayers", tralasciando del tutto i fattori sociali e morali che invece nelle situazioni reali dimostrano di avere una notevole influenza sul loro comportamento. Inoltre nel modello standard non si tiene conto del fatto che le opportunità di evasione possono essere alquanto differenti a seconda delle attività e che la probabilità di subire un accertamento può variare in modo sconosciuto, dipendente sia da situazioni oggettive legate alla strategia dell'autorità fiscale sia da situazioni soggettive (percezione dei singoli individui). Dunque secondo tali studiosi, è di assoluta importanza adattare i modelli tradizionali con i principi dell'**economia comportamentale** (*behavioural economics*) poiché l'applicazione di questi approcci permette di considerare che nelle loro decisioni i contribuenti sono condizionati anche da fattori esterni, come per esempio il quantitativo di imposte versate dagli altri, difficoltà a reperire le informazioni sulle variabili fondamentali di scelta ovvero da sensazioni, emozioni e capacità di apprendimento dai comportamenti passati o da quelli altrui.

Più in particolare, si è fatta strada l'idea che la propensione a pagare le tasse sia spiegata da molti fattori oltre alle sanzioni. Tale propensione individuale è comunemente chiamata **lealtà fiscale (tax morale)**¹⁴⁶. In tale visione si amplia il modello base della scelta dei singoli con l'introduzione di alcuni aspetti del comportamento considerato esplicitamente da altre scienze sociali¹⁴⁷: altruismo, moralità, religione, patriottismo, colpa e vergogna. L'economia del comportamento utilizza questi elementi per i propri modelli.

¹⁴⁶ Cannari e D'Alessio 2007; Barone e Mocetti, 2011

¹⁴⁷ Alm e Torgler 2011

1.7.1 Modelli di economia comportamentale nella tassazione

Nell'ambito dell'economia comportamentale la letteratura divide gli studi in proposito secondo due tipi di approcci: i modelli che utilizzano la teoria dell'utilità non attesa e i modelli che incorporano l'interazione sociale nel quadro tradizionale.

- Teoria dell'utilità non prevista

Nei modelli economici neoclassici sull'evasione fiscale, la decisione di adempiere del contribuente è di solito raffigurata come una scelta di rischio basata sulle informazioni conosciute sulla probabilità di essere scoperti e sanzionati. La teoria dell'utilità non attesa rappresenta i contribuenti che hanno una grande probabilità di essere scoperti. Dhami e al-Nowaihi (2007) rappresentano un modello di tax compliance che integra la teoria del prospetto cumulata¹⁴⁸. Quindi rappresenta il modello della tendenza della gente a sovrastimare piccole probabilità e de ll'inclinazione a utilizzare un reddito di riferimento per orientare il processo decisionale (avversione alla perdita). Gli autori riferiscono che questo modello prevede livelli di adempimento virtuoso più vicini ai tassi di *compliance* osservati nella realtà. Inoltre, Hashmizade et al. (2012) sostengono che la probabilità di essere controllati può non essere esplicita per il contribuente medio. Pertanto, i contribuenti assumono decisioni in condizioni di ambiguità (incertezza con probabilità sconosciute) piuttosto che in condizioni di rischio (incertezza con probabilità note). I contribuenti che avversano l'ambiguità sono più virtuosi se l'autorità fiscale non rende note le informazioni specifiche sulle procedure di controllo e le probabilità di esser scoperti. Così, Hashmizade et al. (2012, p. 23) concludono che i modelli che includono questi fenomeni sono in grado di fare previsioni più realistiche sull'entità dell'evasione.

Inoltre, comportamenti di compliance eterogenei tra i contribuenti sono spiegati quando da parte loro differisce l'attività di ponderazione della probabilità. Ciò significa che, in contrasto con il modello A-S, un modello con attività di

¹⁴⁸ Teoria del prospetto cumulata, ovvero fondata su una funzione di distribuzione di probabilità cumulata. La Teoria del prospetto suggerisce che gli individui enfatizzano maggiormente i guadagni che le perdite e perciò cercano di prendere decisioni che contribuiscono a vincere. (<http://www.businessdictionary.com/definition/prospect-theory.html#ixzz3BUPQglqp>)

ponderazione della probabilità eterogeneo può rappresentare livelli di adempimento differenti. Anche in questi modelli tuttavia, un'aliquota fiscale maggiore può essere associata a una riduzione dell'evasione.

- Effetti sociali

I modelli che cercano di integrare gli effetti sociali mettono in evidenza che le decisioni prese dai contribuenti possono essere influenzate dai loro specifici ambienti sociali e culturali. Gli effetti sociali comprendono fattori come i costi psicologici, il prestigio, l'equità, le norme di comportamento sociale e le influenze del gruppo. I costi psicologici connessi all'evasione fiscale o i costi finanziari diversi dalle sanzioni sono fattori influenti che scoraggiano le persone dal truffare. Ad esempio, i costi psicologici possono sorgere perché le persone temono di essere individuate o pubblicamente svergognate ¹⁴⁹. Hashmizade et al. (2012, p. 29) evidenziano anche l'influenza dell'imparzialità sull'adempimento spontaneo. Si possono distinguere due concetti di imparzialità: l'equità nei confronti del governo e l'imparzialità nei confronti degli altri contribuenti. Se i servizi pubblici e i beni offerti alla cittadinanza sono di scarsa qualità, i contribuenti possono percepire il pagamento delle imposte come ingiusto. Allo stesso modo, se gli obblighi fiscali variano molto da un soggetto passivo ad un altro, i cittadini che devono versare di più possono percepire questo come ingiusto. I ricercatori concludono che i modelli che valutano gli effetti sociali generalmente forniscono risultati empirici migliori rispetto ai modelli standard neoclassici o ai modelli di utilità non attesa. Questi studiosi sostengono anche che ciò dimostra l'importanza degli effetti sociali in materia di *tax compliance*¹⁵⁰. Il grado di adempimento spontaneo elevato, l'eterogeneità tra gli individui e l'effetto inverso dell'aliquota fiscale possono essere implementati in questi modelli.

1.7.2 La teoria del prospetto

Nell'economia comportamentale rientra indubbiamente la teoria del prospetto.

¹⁴⁹ Hashmizade et al. 2012, pag. 23-24

¹⁵⁰ Hashmizade et al. 2012, p. 32

La Teoria del prospetto suggerisce che gli individui enfatizzano maggiormente i guadagni che le perdite e perciò cercano di prendere decisioni che contribuiscono a vincere. La teoria del prospetto raggruppa i rischi in due categorie: quelli che contribuiscono a far vincere e quelli che contribuiscono a far perdere. Secondo questa teoria, la gente tratta i due tipi di rischio in modo totalmente differente al fine di ricevere un impatto positivo.

La teoria del prospetto è stata sviluppata da Daniell Kahneman and Amos Tversky nel 1979.¹⁵¹

Essa spiega quali sono le “effettive” scelte delle persone di fronte ad una decisione dal risultato incerto e rischioso, a differenza dei modelli standard che prevedono le condizioni ottimali da realizzare presupponendo che comportamento sia razionale. Detto in altri termini, la teoria del prospetto tenta di analizzare le distorsioni cognitive che influenzano l'adozione di certi comportamenti che si discostano rispetto a quelli previsti dai modelli standard. La teoria in particolare si focalizza su due tematiche psicologiche rilevanti e interconnesse, cioè l'esistenza di un *effetto framing* e l'*avversione alle perdite*. Per quanto attiene al primo fenomeno, i due autori sostengono che la decisione di un soggetto risente fortemente del *frame* (contesto) in cui il problema viene organizzato e interpretato (cioè strutturare un problema in un modo piuttosto che in un altro può influire sul punto mentale dal quale partiamo per prendere una decisione, valutando i relativi guadagni e perdite), mentre l'avversione alle perdite è spiegata nel senso che le persone di fronte ad un processo decisionale attribuiscono un valore maggiore ad una situazione che presenta delle perdite piuttosto ad una che presenta guadagni, quindi tenderanno ad assumere decisioni più rischiose per evitare delle perdite. Alla luce di queste considerazioni, è possibile individuare nel campo dei comportamenti fiscali un effetto che la letteratura definisce “*withholding phenomenon*”, tale per cui un contribuente, a parità di carico fiscale, è più propenso ad evadere quando deve effettuare il pagamento delle imposte dovute rispetto alla situazione in cui deve ricevere un rimborso inferiore rispetto ad una somma (superiore a quella dovuta) già versata. In base alla teoria del prospetto questa maggiore propensione ad evadere si può spiegare proprio tramite

¹⁵¹ Daniell Kahneman and Amos Tversky, 1979

“l'avversione alle perdite”, per la quale il taxpayer attribuisce un carattere di perdita al pagamento delle imposte e adotta di conseguenza un comportamento più rischioso. Le influenze della teoria del prospetto possono rientrare nei cosiddetti modelli comportamentali a base individuale che dimostrano come una certa decisione del soggetto (nel nostro caso evasore) sia condizionata da distorsioni psicologiche “soggettive in senso stretto”, cioè facenti riferimento a caratteristiche e fattori individuali, come i punti di riferimento utilizzati come base di partenza per risolvere problemi decisionali oppure parametri etici e morali. Le ricerche empiriche infatti hanno dimostrato che ad esempio l'onestà e il senso del dovere di un contribuente possono favorire positivamente la “*tax compliance*”, così come il sentimento di **vergogna** e il senso di **colpa** possono rappresentare forti elementi di deterrenza all'evasione fiscale, perché se una persona coltiva dentro di sé valori di onestà e di rispetto delle regole tenderà a conformarsi ad esse anche in caso non ritenga tali regole totalmente corrette; in più un'eventuale devianza da questi valori può essere ostacolata anche dalla “paura” di essere indicati dalla società come “gli evasori”, “i furbi” o “quelli che si approfittano dei sacrifici degli altri”.

Le analisi empiriche di Porcano(1988)¹⁵² hanno dimostrato la correlazione positiva tra onestà e correttezza fiscale, rilevando che le persone che hanno un più alto senso del dovere non risentono delle politiche di contrasto all'evasione basata sull'aumento delle sanzioni e della probabilità di accertamento.

Da questa osservazione si potrebbe magari anche prendere spunto per creare uno strumento preventivo idoneo a scoraggiare comportamenti evasivi fondato sulla “massiccia pubblicizzazione” dei soggetti che hanno adottato simili comportamenti (ad es. liste nere di evasori). I parametri etici individuali comunque non sono i soli valori non economici che influiscono sulle decisioni dei contribuenti. Occorre infatti considerare che con i primi, interagiscono anche modelli di comportamento a base collettiva (o di gruppo), fondati cioè sulle interazioni con gli altri soggetti o con gli enti pubblici. Riprendendo ad esempio i concetti di onestà e senso del dovere, non è difficile immaginare che la propensione ad evadere le tasse sia maggiore qualora il singolo appartenga ad un

¹⁵² Randisi(2011)

gruppo (ad una società) che “accetta” l'evasione come un comportamento normale o che addirittura tende a giustificarla in qualità di strumento di opposizione all'ingiustizia e alla non equità dello Stato. Quindi un contribuente per così dire “normale” che vive in una società che non fa propri i valori di onestà contributiva, ha una probabilità maggiore di non assolvere ai propri obblighi tributari (totalmente o parzialmente) perché non è rifiutato dal gruppo. Infine un'ulteriore suggestione sulle scelte di adempimento tributario da considerare è il rapporto tra il contribuente e l'amministrazione finanziaria. La conoscenza del tipo di relazione che intercorre tra questi soggetti è di fondamentale importanza, perché in base alla natura del rapporto si può configurare un clima favorevole o oppressivo che inevitabilmente condiziona le scelte di *compliance*. Al riguardo una relazione basata sulla fiducia e sul rispetto dei diritti e doveri reciproci, sulla convinzione da parte del contribuente che la pretesa fiscale dello Stato è una “tassa giusta”, presumibilmente porterà quest'ultimo ad adottare un comportamento fiscalmente corretto, mentre se lo Stato viene percepito come un'ente incapace, ingiusto, non equo e profondamente corrotto allora il contribuente si sentirà legittimato ad evadere le pretese fiscali in modo da non contribuire alla spesa pubblica. La tipologia di percezione del contribuente dipende a sua volta dal modo in cui lo Stato considera i suoi “sudditi; in particolare, riprendendo le considerazioni di Kirchler (2007),¹⁵³ se i taxpayers sono ritenuti agenti che agiscono al solo scopo di massimizzare i loro profitti allora lo Stato tende ad adottare un atteggiamento autoritario di polizia fiscale al fine di dare la caccia ai “ladri”, mentre se vengono considerati come soggetti capaci di accettare le normative e gli espletamenti degli obblighi fiscali, è probabile che segua un comportamento incentrato all'educazione e alla collaborazione¹⁵⁴.

Alla luce di tutte queste considerazioni, si comprende l'importanza dell'apporto fornito dall'economia comportamentale per spiegare come effettivamente i contribuenti compiono le loro scelte, dato che le osservazioni empiriche hanno sempre dimostrato che tali scelte spesso si discostano dai risultati forniti dai modelli standard. Dunque a parere di chi scrive la base di partenza per indirizzare

¹⁵³ Kirchler,2007

¹⁵⁴Randisi,2011

adeguatamente le politiche di contrasto all'evasione deve necessariamente essere la constatazione che al di là delle aliquote fiscali, delle sanzioni e delle probabilità di subire un accertamento (pur sempre importanti), bisogna intervenire sulle variabili psicologiche - cognitive dell'individuo e di come si formano attraverso l'interazione sociale, perché sono proprio i valori, le credenze, il senso etico e morale delle persone le fondamenta su cui costruire il successivo comportamento di fedeltà fiscale.

1.8 Oltre il modello Tradizionale

L'inclinazione dei cittadini a cooperare con lo Stato e le sue Istituzioni, in generale, e la loro buona volontà a pagare tasse, in particolare, dipende da una varietà di variabili. Mentre da un lato gli economisti accentano l'attinenza di variabili esterne come la pressione fiscale, il reddito, la probabilità di controllo e la gravità delle sanzioni, i ricercatori identificano fattori economici, sociali e psicologici¹⁵⁵. La ricerca psicologica mostra che variabili interne sono di pari importanza a elementi economici: la conoscenza dei contribuenti delle norme fiscali, i loro atteggiamenti verso il Governo e la tassazione, le norme personali, le norme sociali e la trasparenza, così come le tendenze motivazionali a conformarsi sono determinanti psicologiche che plasmano il comportamento nei confronti delle imposte.¹⁵⁶

1.8.1 La sociologia fiscale

L'approccio sociologico del fenomeno tributario permette di raggiungere gradi di conoscenza che vanno ben oltre il mero ambito delle cause e degli effetti della finalità primaria di reperire entrate per soddisfare le spese pubbliche. L'analisi sociologica mette in luce in modo diacronico il rapporto tra individuo e società civile mostrando la sua natura di rapporto instabile sempre alla ricerca di nuovi equilibri (come dimostra la ricorrente modifica dei sistemi fiscali), che riceve

¹⁵⁵ Fischer, 1993

¹⁵⁶ Kirchler, 2007

sollecitazioni dagli interessi delle varie categorie economiche e sociali per ragioni politiche, economiche spesso contingenti e irrazionali. La sociologia dell'imposta è volta a chiarire le relazioni che intercorrono tra fiscalità, Stato (e altri enti pubblici) e società. La riforma fiscale pone l'interrogativo sulle cause che spingono all'adozione di una nuova politica fiscale in relazione a "una teoria dei cambiamenti sociali"¹⁵⁷. La politica fiscale è vista sia come un "sintomo" che una "causa" di grandi cambiamenti nell'economia e nella società. La sociologia fiscale vede nella tassazione uno strumento di analisi determinante e che riguarda sotto forme diverse tutta la popolazione. L'imposizione fiscale stabilisce una relazione tra il contribuente e lo Stato, in cui esiste sempre un potenziale conflitto di interessi. La sociologia fiscale usa definire la tassazione come l'obbligo socialmente riconosciuto di pagare piuttosto che il pagamento stesso. Poiché l'ordine sociale dipende dallo Stato e lo Stato dipende dalle risorse previste dalla tassazione, questo rapporto può essere rinegoziato, ma non sarà reciso. I rapporti di tassazione sono pervasivi, dinamici e centrali per la modernità. La prima domanda di sociologia fiscale tradizionale era perché esistono delle diversità nei sistemi fiscali e il primo filone di sociologia fiscale ha sostenuto che la risposta risiede nello sviluppo economico che ha accresciuto la ricchezza e creando un maggior surplus in altri settori che non fossero la tradizionale agricoltura quali il commercio e l'industria. Lo sviluppo differenziato di tali settori, poi, ha creato una differenziazione nei sistemi fiscali. La seconda scuola di sociologia fiscale tradizionale si è focalizzata su quello che potrebbe essere chiamato il "fondamento non contrattuale" del contratto fiscale : i contribuenti che rispettano le tasse potrebbero ribellarsi. Gli studiosi iniziano ad analizzare ciò che determina il consenso sociale dei contribuenti

Nel dopoguerra si sviluppò la teoria militarista secondo la quale lo Stato burocratico moderno nasce grazie all'imposizione fiscale che permette di acquistare strumenti bellici per fare la guerra ed eliminare la concorrenza. Margaret Levi (1988) introduce la "teoria dello Stato predatore", secondo Levi gli stati e i loro governanti sono dei predatori. La loro preda è la società, il loro cibo le tasse.

¹⁵⁷ Leroy, 2007

Assodata la multidisciplinarietà della materia fiscale, la sociologia fiscale moderna cerca preminentemente di analizzare e spiegare tre aspetti della fiscalità: le fonti del contratto fiscale-sociale, il consenso del contribuente e le conseguenze sociali della tassazione. D'altro canto l'elemento socializzazione è importante per l'analisi del comportamento del contribuente: essa rappresenta, infatti, "l'insieme dei processi attraverso cui si trasmettono di generazione in generazione i valori, le norme e il saper fare pratico di una società"¹⁵⁸.

Gli aspetti analizzati dalla nuova sociologia fiscale partono dall'idea che il consenso dei contribuenti è il prodotto di un contratto sociale che non può essere spiegato solo dall'illusione o la coercizione, ma dovrebbe essere visto piuttosto come un affare fiscale collettivo in cui i contribuenti possono cedere risorse volentieri se credono che quelle imposte sono il costo della fornitura per il bene pubblico. Levi, in contrasto con il modello standard di conformità fiscale derivato dall'economia del crimine sostiene che il rispetto delle norme da parte del contribuente è frutto della percezione di uno scambio equo di beni privati o collettivi previsti dal Governo. I contribuenti possono essere meno propensi a sacrificarsi se manca una forte solidarietà collettiva, o se non sono sicuri che si potrebbe trarre beneficio dai loro pagamenti fiscali. La nuova sociologia fiscale suggerisce che le identità sociali e le norme influiscono se i cittadini si adeguano alla politica fiscale. Secondo Lewis (1982), i contribuenti sopporterebbero meglio la tassazione se fossero più informati sugli obiettivi e sui servizi finanziati dall'imposta. Un altro elemento, oggetto di approfondimento da parte della sociologia fiscale, è costituito dalla condanna morale che deriverebbe dalla mancanza di compliance, ma i dati empirici tendono a provare che la condanna morale della frode è piuttosto debole in confronto ad altre forme di devianza. In situazione di scontento l'individuo dispone di tre strategie: fuggire, protestare o restare leale. La fuga conduce alle diverse forme di sottrazione all'imposta, la protesta si manifesta nei movimenti collettivi di resistenza all'imposta, la lealtà si riconnette al civismo fiscale, anche passivo.

La sociologia fiscale s'interroga sul deficit di democrazia. Nel sistema censitario un nesso discriminatorio è stabilito tra imposta e diritti politici; la democrazia

¹⁵⁸ Ghisleni, Moscati, 2001

moderna invece consacra il sistema più giusto della delega della sovranità fiscale ai rappresentanti del popolo.

1.8.2 La psicologia fiscale

La “*Cologne school of tax psychology*” aveva tentato già nei lontani anni '60 di costruire un ponte fra economia e psicologia sottolineando che i fenomeni economici non dovrebbero essere analizzati solo dal tradizionale punto di vista neoclassico. In particolare hanno considerato la *tax morale* come un importante atteggiamento che era legato alla *tax compliance*.

La *tax morale* è stata l'oggetto della “*taxpayer ethics*” definita da Song e Yarbrough (1978)¹⁵⁹ come “*le norme di comportamento che disciplinano i cittadini come contribuenti nel loro rapporto con il Governo*” . È stato anche suggerito che la *tax morale* è suscettibile di essere influenzata dalla natura dello scambio fiscale tra contribuenti e Governo.

Feld e Frey (2002)¹⁶⁰, sottolineano che : “ *...most studies treat 'tax morale' as a black box without discussing or even considering how it might arise or how it might be maintained. It is usually perceived as being part of the meta-preferences of taxpayers and used as the residuum in the analysis capturing unknown influences to tax evasion. The more interesting question then is which factors shape the emergence and maintenance of tax morale*”

Il ponte, quindi tra psicologia ed economia esiste e si sta sviluppando con il tempo e prende le sembianze generiche della *tax compliance* o più specifiche di aspetti determinanti di essa come la *tax morale*.

Ritornando agli aspetti meramente psicologici della fiscalità, questi servono a spiegare il motivo per cui a parità di condizioni esterne gli studi economici trovano effetti su alcune variabili divergenti perché di fatto non tengono in opportuna considerazione le variabili psicologiche.

Uno stesso fattore considerato dall'economia tradizionale come elemento fondante della teoria potrebbe avere, solo a titolo esemplificativo, effetti opposti,

¹⁵⁹ Song e Yarbrough, 1978

¹⁶⁰ Feld e Frey, 2002

se la popolazione diffidente con l'azione di Governo si ponesse in antagonismo con esso. Sotto questa ipotesi i cittadini accrescerebbero la propria *tax compliance* se fossero informati di un sistema sanzionatorio e di controllo rilevante. Al contempo in un clima di reciproca fiducia, un eccesso di autoritarismo creerebbe diffidenza, ragion per cui le sanzioni ed i controlli risulterebbero controproducenti per la *tax compliance*. Buona parte della psicologia fiscale è centrata sul problema della correttezza del contribuente.

Per lungo tempo l'economia ha trascurato la rilevanza delle variabili psicologiche per la spiegazione e la previsione del comportamento economico. Tuttavia, nel corso degli ultimi anni, sempre più ricercatori (economisti comportamentali e psicologi economici) hanno messo in evidenza l'importanza delle teorie psicologiche per prevedere il comportamento economico dimostrando come le decisioni umane possano discostarsi sistematicamente da quelle previste dalle teorie economiche standard; essi hanno posto le basi per un nuovo campo di ricerca, fornendo la prova che il comportamento economico dipende fortemente da fattori psicologici, istituzionali, culturali e anche biologici.

Tra i fattori psicologici trattati come aventi un impatto sul processo decisionale un particolare e condiviso riconoscimento è stato attribuito alla conoscenza del fenomeno, alle norme sociali, al riconoscimento pubblico, alle percezioni di equità e alla motivazione a cooperare.

Il primo fattore che influenza la *tax compliance* è la **conoscenza della tassazione**. I sistemi fiscali sono complessi e le ricerche empiriche dimostrano un basso livello di conoscenza¹⁶¹. La scarsa conoscenza della complessa normativa fiscale crea un senso di frustrazione portando alla diffidenza e ad atteggiamenti negativi.

1.8.2.1. Le Norme sociali

Un elemento forte ed oggetto di studio della psicologia è costituito dalle norme sociali. Le norme sociali sono degli standard etici di condotta a cui gli individui rispondono nella maggior parte dei casi adeguandosi, nello specifico. Wenzel,

¹⁶¹ Lewis, 1982

(2003, 2004)¹⁶² individua tre tipologie di norme a seconda dei livelli di interiorizzazione: si tratta di norme personali, norme sociali e norme relative alla società allargata. La chiave iniziale dell'esistenza di questi elementi è la presenza di asimmetrie informative e la necessità di conformarsi alle norme sociali riconoscibili dalla collettività di riferimento. In teoria la persona non *compliant* è rivelata dallo Stato ed additata come soggetto "diverso" ed è di conseguenza stigmatizzato. Nella società tradizionale, l'ex detenuto è meticolosamente evitato ma la leva della stigmatizzazione si pone solo quando un comportamento o la sua rilevazione è rara. La paura della stigmatizzazione è proporzionale alla compliance. La stigmatizzazione non avviene per canali coordinati e pubblici ed alla stigmatizzazione non appartiene il modello di segnalazione.¹⁶³

Le norme personali comprendono fattori relativi alla personalità, a valori morali, al credo, etc.. Gli studi empirici¹⁶⁴ mostrano che norme personali opportunistiche favoriscono l'evasione, mentre l'orientamento altruistico verso la comunità determina una maggiore *compliance*¹⁶⁵. L'onestà come valore personale forte per Porcano, (1988) così come credenze religiose¹⁶⁶, hanno un effetto positivo sulla compliance. Un concetto molto vicino a quello di onestà è quello di senso del dovere, risultato in grado di favorire una sovrastima della probabilità di accertamento fiscale nei contribuenti, ma nel contempo capace di ridurre l'impatto del rischio di controllo. L'onestà e il senso del dovere rimandano ad un'etica individuale. La motivazione intrinseca a pagare i tributi¹⁶⁷ è stata denominata *tax morale*, termine coniato nel 1960 da Schmolders (Kirchler, 2007), il quale l'ha definita come l'orientamento dei contribuenti verso l'adempimento dei propri doveri fiscali. Nei suoi primi esperimenti Schmolders (1959) trovò che metà degli intervistati descriveva gli evasori fiscali come uomini d'affari astuti. In rapporto ad altri reati l'evasione fiscale era valutata come meno grave della guida in stato di ebbrezza o del furto di automobile solo un po' più grave del furto di bicicletta. La norma etica può essere concepita come una prescrizione con valore in sé (etica

¹⁶² Wenzel, (2003, 2004)

¹⁶³ Posner

¹⁶⁴ Adams & Webley, 2001

¹⁶⁵ Braithwaite, 2003

¹⁶⁶ Torgler, 2003, 2006

¹⁶⁷ Frey, 1997

rigorista), oppure come una prescrizione il cui valore può cambiare in base alle circostanze (etica cosequenzialista). Si può, ad esempio, esprimere un giudizio negativo dell'evasore che viene attenuato se si comprende che il denaro del gettito va a rimborsare spese inesistenti dei governanti. Il giudizio circa l'attualissima "evasione di sopravvivenza" potrebbe essere un altro caso.

Non rispettare le norme personali così come quelle sociali in genere determina un malessere che può sfociare nella vergogna o nell'imbarazzo tali due elementi risultano inibitori verso i comportamenti contrari alle norme. A livello sociale le norme derivano dal gruppo sociale di riferimento per l'individuo, come gli amici o il gruppo di lavoro, essa può essere definita un modello comportamentale, basato su una credenza socialmente condivisa sui modi di agire, in grado di innescare l'attuazione del comportamento prescritto attraverso la minaccia di sanzioni informali. Le norme sociali sono ritenute uno dei principali predittori della correttezza fiscale. Secondo Wenzel (2004), quando i contribuenti si identificano con un gruppo ritenuto importante, ne sono influenzati al punto da far proprie le norme sociali e tramutarle in norme personali, in questo caso l'influenza non è vissuta come una pressione esterna, ma come coerente con le proprie preferenze¹⁶⁸; nel caso in cui il livello di onestà è basso (norma personale), ma la norma sociale prescrive un comportamento corretto, l'effetto della deterrenza di controlli e sanzioni viene amplificato. Le norme sociali e la loro persistenza possono, però, in caso di conflittualità modificare le norme personali, un soggetto poco onesto può diventare più onesto interiorizzando nel tempo la norma sociale. Occorre tuttavia considerare che un Governo che tollera l'evasione può indurre un soggetto a pensare che la norma sociale sia rappresentata dalla possibilità di evadere così che la sua norma personale nel tempo potrebbe essere indotta a mutare a favore della disonestà fiscale. E' vero anche che il comportamento del singolo può modificare quello sociale. Wenzel ha ipotizzato e confermato che la direzione dell'influenza è anche contraria, ovvero che il comportamento incide sulle norme come razionalizzazione a posteriori, dinanzi il bisogno di giustificare e padroneggiare l'eventuale dissonanza cognitiva.

¹⁶⁸ Wenzel, 2004

A livello collettivo, o della società/comunità nazionale (nazione nel seguito) come grande aggregato, le norme dipendono dalla cultura di riferimento e si riflettono in parte sulle leggi e in parte sulla morale e il dovere civico. Tali norme sono riflesse in parte in leggi sulla fiscalità ed in parte sulla morale fiscale ed il senso civico.

Le persone normalmente hanno a cuore la loro reputazione e adottano misure per proteggerla. Chiaramente se la leva della sanzione sociale è più efficace di quella legale il Governo potrebbe risparmiare risorse per l'apparato legale e investire sull'aspetto sociale. Va detto che il rafforzamento delle norme sociali è più complesso rispetto a quello delle norme legali e la norma sociale non ingloba un apparato normativo definito e standard ma un apparato culturale non omogeneo. Il Governo, poi, non può modificare le norme sociali perché si tratta di un insider. Può solo tentare di accrescere la stigmatizzazione. La stigmatizzazione delle norme è variabile sia tra comunità diverse sia all'interno della comunità in tempi diversi.

1.8.2.2 Slippery Slope Model

Un altro dei numerosi argomenti di ricerca della psicologia fiscale è costituito dal rapporto autorità fiscale- contribuente. Esso può essere immaginato come un contratto di tipo psicologico, che prevede diritti e doveri, in cui il comportamento di ognuna delle due parti avrà effetti sull'altra: l'autorità fiscale avrà delle aspettative sui contribuenti in grado di influenzarne il comportamento, a loro volta il comportamento dei contribuenti sarà influenzato dalle aspettative sull'autorità e dal trattamento ricevuto. In altre parole, se l'autorità tratta i contribuenti come partner leali, sarà maggiore la probabilità che ne seguano onestà, rispetto, fiducia, livelli di morale fiscale maggiore e, in ultimo, correttezza fiscale volontaria da parte del contribuente ¹⁶⁹. Kirchler (2007)¹⁷⁰ si è soffermato sugli effetti che l'interazione fra le due parti produce sul clima fiscale e sul comportamento dei contribuenti. Più precisamente, secondo Kirchler, se l'autorità percepisce i

¹⁶⁹ Feld, Frey, 2002

¹⁷⁰ Kirchler, 2007

contribuenti come agenti “razionali”, interessati pertanto solo alla massimizzazione del profitto, molto probabilmente rivestirà il ruolo di “guardia” e percepirà i contribuenti come potenziali “ladri”. Questi ultimi, sentendosi perseguitati, cercheranno di sfuggire comportandosi in modo coerente al ruolo rivestito, pertanto, eludendo o evadendo il fisco. Al contrario, se l’autorità percepisce i contribuenti come collaborativi svolgerà un ruolo di assistenza e supervisione nei confronti dei contribuenti, favorendo un clima di cooperazione e correttezza (service and client). Nel primo caso il clima sarà antagonistico, ovvero autorità e contribuenti lavorerebbero uno contro l’altro, nel secondo il clima sarà di tipo sinergico. Partendo da questo punto, Kirchler (2007) ha proposto un modello per spiegare la correttezza fiscale come l’effetto di due dimensioni: la ***fiducia nell’autorità*** e il ***potere dell’autorità***.

Secondo il modello, sia un livello alto di potere che un livello alto di fiducia garantirebbero la correttezza fiscale, ma nel primo caso sarebbe imposta, nel secondo volontaria. Solo un basso livello di potere e contemporaneamente di fiducia indurrebbe i contribuenti ad evadere. Maggiore fiducia nell’autorità potrebbe aumentare il suo potere percepito se ritenuto legittimo, oppure una manifestazione di potere attraverso maggiori controlli potrebbe ridurre la fiducia soprattutto se percepiti come inquisitori. Se invece il potere è vissuto come una garanzia di giustizia, la fiducia potrebbe aumentare.

L’aliquota fiscale alta quando la fiducia è bassa potrebbe essere vista come un trattamento ingiusto dei contribuenti, come un tentativo di prendere dai contribuenti ciò che è un loro diritto. Quando la fiducia è alta, lo stesso livello di aliquota sarebbe interpretato come un contributo alla comunità, che a sua volta giova nuovamente ad ogni individuo sia per benefici diretti che per benefici indiretti. Nel quadro di riferimento, poi, si sostiene che la conoscenza del fisco è positivamente correlata con la fiducia, mentre la scarsa comprensione o l’incomprensione sono positivamente correlati con diffidenza. Basterebbe accrescere l’alfabetizzazione dei contribuenti mediante una semplificazione delle leggi fiscali, attraverso la formazione e l’istruzione o attraverso un aumento dei servizi al contribuente che aumenterà, di conseguenza, la fiducia nelle autorità e sarà raggiunta una maggiore *compliance* fiscale volontaria. Gli atteggiamenti sono

importanti sia per la potenza sia per la dimensione di fiducia . Da un lato gli atteggiamenti favorevoli contribuiranno alla fiducia nelle autorità e di conseguenza aumenterà la conformità fiscale volontario. D'altra parte, l'atteggiamento nei confronti delle autorità saranno rilevanti per l'interpretazione dell'uso del potere come benevolo o malevolo. L'equità percepita è collegata alla dimensione fiducia perché solo il rapporto con i contribuenti (cioè, l'equità distributiva e procedurale) aiuta a costruire e mantenere la fiducia. La Giustizia retributiva è collegata alla dimensione del potere: un esercizio sconosciuto del potere che è percepito come invadente può ridurre la fiducia.

Le principali conclusioni sono che

- (i) le persone che rispettano tendono a considerare l'evasione fiscale come immorale,
- (ii) il rispetto è maggiore se gli appelli morali sono fatti per il contribuente,
- (iii) gli individui con gli evasori fiscali come amici hanno maggiori probabilità di essere evasori stessi, la conformità è maggiore nelle società con un forte senso di coesione sociale

1.8.3 La teoria della reciprocità

La teoria della reciprocità non intende limitarsi a spiegare in modo diverso rispetto alla teoria convenzionale la natura dei problemi che sorgono nel coordinamento tra più individui che si comportano secondo lo schema della razionalità istantanea, ma ha cercato anche di indicare i modi attraverso i quali tali problemi trovano soluzione oppure un tentativo di soluzione. La teoria della reciprocità implica un effettivo metodo di promozione del comportamento cooperativo¹⁷¹. Il miglior modo per promuovere la fiducia è attraverso la promozione della procedura, la legittimazione e l'identità. In psicologia la reciprocità viene inquadrata in termini di strategia persuasiva. Si evidenzia come anche in situazioni nelle quali non è possibile coordinarsi e cooperare in maniera formale, sono in grado di comprendere e sfruttare i benefici del ragionamento di squadra realizzando forme di coordinamento spontaneo e tacito che consentono di

¹⁷¹ Dan M. Kahan, "Signaling or Reciprocating? A Response to Eric Posner's Law and Social Norms" 2003

saltare all'equilibrio cooperativo più fruttuoso per entrambi e per la collettività. Fattori fondamentali che possono spingere a ciò sono la variazione delle penalità per i comportamenti non cooperativi ed alcuni segnali di affidabilità che i giocatori possono trasmettere.

1.8.4 La Tax Morale

L'obbligo morale di una persona a pagare le tasse fuoriesce da sentimenti di giusto o sbagliato. Per la prima volta discussa da Schmolders (1959)¹⁷², la "tax morale" venne definita "*the attitude of a group or the whole population of taxpayers regarding the question of accomplishment or neglect of their tax duties; it is anchored in citizens' tax mentality and in their consciousness to be citizens, which is the base of their inner acceptance of tax duties and acknowledgement of the sovereignty of the state*"¹⁷³, ovvero è il giudizio morale che individualmente o collettivamente si ha dell'evasione e dell'evasore¹⁷⁴.

Per i dati sulla *Tax morale*, la recente letteratura¹⁷⁵ sta contribuendo ad una migliore conoscenza del legame tra attitudine al rispetto delle regole fiscali e contesto sociale, istituzionale, economico.

Particolarmente interessante per questa ricerca è Torgler (2005). Analizzando due indagini demoscopiche (Latinobarómetro e World Values Survey) l'autore stima che i Paesi dell'America Latina presentano una significativa correlazione (negativa) tra tax morale e dimensione dell'economia sommersa. Torgler (2005) stima, inoltre, una correlazione positiva tra i Paesi con maggiore *tax morale* ed il giudizio di fiducia verso le istituzioni, il grado di democrazia, la maggiore felicità individuale. Indicativo è poi il risultato che la probabilità (percepita) di essere sottoposto a controllo non ha un legame significativo con l'attitudine al rispetto delle norme fiscali, mostrando così una discrasia tra i meccanismi di interazione delle istituzioni formali ed informali e l'Economia Sommersa.

¹⁷²Schmolders 1959

¹⁷³ Schmolders 1959

¹⁷⁴ Alm e Torgler, 2006

¹⁷⁵ Torgler, 2005, 2003; Alm, Torgler 2006; Torgler, Schneider, 2007

Cummings-Martinez-VazquezMcKee-Torgler (2006)¹⁷⁶ hanno messo in evidenza che le attitudini dei cittadini nei confronti del Governo – e nello scambio fiscale percepito tra Stato e contribuenti – sono due variabili chiave per spiegare i diversi livelli di *tax compliance* dei vari Paesi – e che le differenze culturali di questi ultimi hanno un ruolo decisivo nel determinare i comportamenti in materia di imposte.

Slemrod (2002)¹⁷⁷ dimostra invece che l'evasione è più bassa nei Paesi che esibiscono un grado più elevato di *trustworthiness* (non riferito al Governo), di fiducia e capitale sociale. L'idea di comunità, nutrita dalla fiducia (trust) tra i cittadini e forse anche dalla fiducia nei confronti del Governo, tende ad aver effetti evidenti e significativi su una serie di variabili importanti di finanza pubblica, come la valutazione dei cittadini della spesa pubblica, la percezione dell'equità del sistema fiscale e il grado di *compliance fiscale*; variazioni nel grado di trust spiegano anche le variazioni nei Paesi del tipo di tassazione usata, del livello di tassazione e, soprattutto, del grado di evasione.

Le conclusioni all'indagine svolta nel loro lavoro da parte di Filippin et al. (2013)¹⁷⁸ su un campione rappresentativo di capifamiglia italiani che incrociati con le informazioni fiscali comprese quelle relative ai controlli, emergerebbe una correlazione positiva tra l'intensità dei controlli e la lealtà fiscale: nelle aree nelle quali i controlli fiscali sono più frequenti, anche la lealtà fiscale è mediamente più elevata. Secondo queste evidenze gli autori sostengono implicitamente che l'accresciuta *Tax compliance* determini un miglioramento della *Tax morale*. In realtà si può di sicuro pensare che un sistema di controlli diffuso crei la percezione di un'equità fiscale diffusa, riduca l'idea dell'evasione come norma sociale e in tal senso migliori la tax morale quale elemento psicologico fortemente connaturato alle norme sociali.

Kornhauser, (2008)¹⁷⁹ definendola “*The collective name for all the non-rational factors and motivations—such as social norms, personal values and various cognitive processes—that strongly affect an individual’s voluntary compliance*

¹⁷⁶ Cummings-Martinez-VazquezMcKee-Torgler, 2006

¹⁷⁷ Slemrod, 2002

¹⁷⁸ Filippin et al., 2013

¹⁷⁹ Kornhauser, 2008

with laws” la individua come la principale determinante della *tax compliance*: la tax morale può essere vista come un indicatore dell’accettazione culturale delle regole e dell’agire secondo norme condivise. Kornhauser, (2008) rappresenta la dinamicità delle componenti della tax morale che interagiscono con l’ambiente esterno; per cui un agente esterno come ad esempio un’Agenzia Fiscale può influenzare in maniera indiretta la tax morale attraverso l’educazione al rispetto delle norme, attraverso education, properly “framing communications”, procedure corrette ed un modello comportamentale che inglobi le analisi sulla tax morale nella sua operatività.

Ciò che crea questo “sentimento” è preminentemente la percezione che il Governo agisca con correttezza. Secondo Torgler, Schneider e Schaltegger (2009), i governi che rispettano le preferenze della popolazione o la democrazia guadagnerebbe un supporto maggiore dai cittadini rispetto ad un Governo "malevolo" accrescendo così la motivazione alla tax compliance. Un declino morale e fiscale tende ad aumentare la dimensione dell'economia sommersa

Esiste poi, un’ulteriore causa marginalmente studiata da alcuni autori che inerisce sempre a fattori culturali e che riguarda le seconde generazioni di imprenditori individuali o capitani d’azienda; si dimostra una tendenza alla rottura con il passato e soprattutto con lo stile di management della azienda portando parte della produzione o attività collaterali nel sommerso, impegnandosi in attività informali e lo fanno, oltre che per creare una rottura con il passato, soprattutto per continuare ad avere i margini di guadagno del passato in un’economia più aperta.

Anche l’ubicazione genera differenze di accettazione culturale e determina di rimando un maggior o minor ricorso al sommerso: l’elevata urbanizzazione, ad esempio¹⁸⁰ porta ad un aumento delle transazioni dell'economia sommersa perché garantirebbe un maggior anonimato ed una riduzione della fedeltà al Governo soprattutto quando il Governo non può soddisfare pienamente le preferenze e le aspettative della popolazione.

¹⁸⁰ Torgler, Schneider e Schaltegger, 2009

1.8.5 La Tax Compliance

Torgler (2003)¹⁸¹ nel suo articolo *“Introduction to the Special Issue on Tax compliance and Tax Policy”* introduce l’argomento sulla *tax compliance* riportando una lettera arrivata all’Amministrazione fiscale australiana *“I have been unable to sleep, knowing that I have cheated on my income tax. I understated my taxable income and now enclose a cheque for \$1500. If I still can’t sleep, I will send you the rest”*.

Il comportamento di conformità abbiamo visto, si presume essere motivato unicamente da considerazioni finanziarie, mentre in realtà esso è influenzato da una varietà di altri sentimenti, che chiameremo sentimenti morali. Mentre alcuni contribuenti seguono il modello convenzionale e rispondono solo a considerazioni di carattere finanziario, nella presente analisi sviluppiamo un modello un po' più profondo e più flessibile in cui alcuni contribuenti sono intrinsecamente onesti e tale onestà emerge principalmente dall’interiorizzazione dei sentimenti di **colpa e di vergogna**. Generalmente una persona si sente in colpa quando agisce volontariamente contro i dettami della sua coscienza, violando il suo codice interno di responsabilità. I contribuenti si sentono in colpa quando hanno intenzione di evadere le tasse. Un secondo sentimento morale che può influenzare il comportamento è la vergogna. “Shame” è definita dal Dizionario Random House come essere "la sensazione dolorosa derivante dalla coscienza di qualcosa di disonorevole, improprio, etc., fatto da se stessi o gli altri" (prima definizione quotata) . Gli psicoanalisti come Lewis [1971] e Wurmser [1981] fanno due distinzioni utili tra vergogna e senso di colpa. In primo luogo, la colpa è associata alla trasgressione di una regola impersonale o norma (o con la mancata esecuzione di uno specifico dovere impersonale), la vergogna indossa un "volto umano" e nasce in risposta alla fantasia di un essere umano "altro" che giudica uno - sé o di comportamento di essere inadeguato o immorale. In secondo luogo, la colpa è tipicamente concentrata su un'azione o una specifica intenzione, ma la vergogna è un sentimento più globale, in cui tutto di sé l'immagine di una persona è implicata, quindi, una persona che commette un atto illecito può sentirsi in colpa, ma continuano a sperimentare un senso globale di autostima, mentre un individuo che

¹⁸¹ Torgler 2003

diventa vergogna a causa di qualche contrattempo pubblico è probabile che si senta un senso globale di abnegazione o la perdita di autostima.

La Tax compliance può essere definita come la propensione individuale ad ottemperare spontaneamente ai propri obblighi fiscali; dipende, oltre che da alcune variabili sociodemografiche, dalla massimizzazione dell'utilità da parte del contribuente, dall'incapacità del sistema politico e amministrativo, dalla bassa onerosità dell'evasione, dagli elevati costi e dai bassi benefici della lotta all'evasione, dalla struttura del sistema produttivo polverizzato, dall'apparato giudiziario inefficace ed anche dal grado di efficienza con il quale lo Stato offre ai cittadini beni e servizi pubblici. L'Agenzia delle Entrate differenzia la compliance meramente tecnica da quella amministrativa: la prima è legata all'effettivo gettito fiscale che sarebbe necessario pagare qualora si assolvessero a pieno gli obblighi fiscali a livello territoriale. In letteratura, però, si identifica anche la compliance amministrativa che è relativa al rispetto delle scadenze di pagamento e delle regole contabili necessarie per compilare le dichiarazioni fiscali¹⁸². Nonostante il pagamento delle tasse rappresenti un interesse primario ed un dovere per ogni cittadino¹⁸³ è lapalissiano che le persone non amino pagare le tasse¹⁸⁴; di conseguenza l'obiettivo dell'amministrazione fiscale è quello di promuovere la tax compliance. Il rispetto delle norme fiscali e la tax compliance possono avere diverse accezioni e sfaccettature e molti sono gli studi che cercano di categorizzare le tipologie di contribuenti sulla base della loro visione di *tax compliance*. McBarnett (2003)¹⁸⁵ individua tre forme di compliance: “*Committed compliance*” rappresenta la volontà di adempiere l'obbligo fiscale senza lamentarsi, “*Capitulative compliance*” rappresenta la riluttanza ad adempiere ai propri obblighi fiscali e che necessita di spinte esterne e “*Creative compliance*” che si riferisce a tutte quelle azioni poste in essere dal tax payer con la volontà di ridurre le tasse attraverso la ridefinizione dei guadagni e delle spese deducibili (molto vicino al concetto di elusione). Kirchler (2007)¹⁸⁶ afferma che la compliance potrebbe essere volontaria o imposta: la compliance è volontaria se è

¹⁸² OECD, 1999.

¹⁸³ Silvani, 1992

¹⁸⁴ Alm Martinez-Vazquez e Schneider, 2003

¹⁸⁵ McBarnett, 2003

¹⁸⁶ Kirchler, 2007

resa possibile dalla fiducia e dalla cooperazione tra amministrazione fiscale e contribuente che riveste un ruolo primario (se crede nell'amministrazione pubblica la cooperazione sarà più duratura); la compliance è imposta se il pagamento delle imposte è frutto di minacce di applicazione di sanzioni e controlli. Da quanto emerso finora, la qualità della governance pubblica influenza la tax compliance; è necessario avere un buon sistema fiscale per ottenere una qualità maggiore nella governance pubblica. Nell'analizzare il rapporto tra contribuenti e Governo, si individua un contratto verticale ovvero, uno scambio reciproco fra istituzione e cittadino; se il cittadino percepisce, infatti, che il tasso di trasformazione delle proprie imposte in beni pubblici è basso allora implicitamente ritiene che il Governo non ha adempiuto ai propri obblighi giustificando anche un atteggiamento non compliant. Un altro autore di cui parleremo anche in seguito ritiene che l'integrità del Governo determina di fatto una maggiore o minore compliance¹⁸⁷.

Alm e Gomez (2008) hanno trovato una significativa correlazione positiva tra la percezione dei benefici derivanti dai beni pubblici e *la tax compliance*. La *tax compliance* è, dunque, fortemente influenzata dalla *tax morale* che a sua volta è una variabile dipendente della *tax evasion*. Non solo il sistema economico ma anche quello politico contribuiscono a condizionare le attività economiche formali e informali. La propensione a pagare le tasse risulta essere strettamente collegata alla qualità della P.A. Una Pubblica Amministrazione inefficiente e “sprecona” non favorisce l’adempimento spontaneo dei cittadini agli obblighi tributari. Se il Governo e l’amministrazione mantengono considerevole potere discrezionale sull’assegnazione delle risorse il livello della corruzione aumenta. Se i cittadini, invece, percepiscono che i loro interessi sono adeguatamente rappresentati nelle istituzioni politiche la loro identificazione con lo Stato e la loro disponibilità a pagare le tasse aumenta. Uno Stato più comprensivo e legittimato, in sintesi, fa aumentare la disponibilità dei cittadini a pagare le tasse. In Paesi dove la corruzione è sistemica e il budget del Governo manca di trasparenza e responsabilità non può essere sostenuto che l’obbligo di pagare le tasse sia un obbligo sociale diffuso. L’instabilità istituzionale, la perdita di trasparenza, il

¹⁸⁷Torgler, 2003

ruolo debole della legge insidiano, invece, la disponibilità dei cittadini ad essere attivi nell'economia formale. Come è evidente ci si sposta in ambiti più psicologici e comportamentali, sembra, infatti, venire meno quell'automatismo che lega la compliance ad una mera propensione al rischio ed al pericolo di essere scoperti.

La Tax Compliance per gli Uffici fiscali degli Stati Uniti (Internal Revenue Service) si realizza quando il contribuente (e/o il suo consulente tributario) compila tutte le dichiarazioni fiscali previste; rispetta le prescritte scadenze; non omette nulla di quanto previsto dal codice (Internal Revenue Code); tiene conto degli orientamenti giurisprudenziali dominanti al tempo della compilazione della dichiarazione¹⁸⁸. All'opposto, la scorrettezza fiscale (tax non-compliance) è riferibile agli errori commessi dai contribuenti, siano essi intenzionali o meno, nell'assolvere i propri doveri fiscali. L'obiettivo dell'amministrazione fiscale è quello di promuovere il rispetto volontario. James e Alley (2004) hanno indicato che il significato del concetto di tax compliance può essere dato da prospettive diverse, ma essi definiscono la sintetizzano come "*... la volontà dei singoli e di altri soggetti passivi ad agire in conformità nello spirito e la lettera della normativa fiscale e amministrazione senza l'applicazione di attività di esecuzione*".

Erard e Feinstein (1994) hanno riferito che i contribuenti hanno maggiori probabilità di comportarsi onestamente se ritengono che essi siano stati trattati con cortesia e rispetto da parte del Fisco.

Kirchler e Wahl (2011) definiscono due tipologie di soggetti compliant, una prima tipologia che è rappresentata da coloro i quali non evadono e non lo farebbero mai, un'altra tipologia, con pulsioni diverse, che evaderebbe se non percepisce la possibilità di essere controllata.

Braithwaite (2003) conia il termine di "*motivational postures*" frutto dalla distanza sociale percepita tra i contribuenti e le autorità che li rappresentano.

Per completare la rassegna di punti di vista circa la *tax compliance* inseriamo quello attinente alla Banca d'Italia, con una rassegna storica operata da Maestra

¹⁸⁸ Hasseldine, Li, 1999

(2010), sottolinea l'esistenza di due tesi contigue per addurre delle determinanti del fenomeno *tax compliance*:

- una tesi “comportamentale”, per cui la non compliance è ascritta ad un atteggiamento del contribuente verso il fisco improntato sulla convenienza economica, scarso senso civico o protesta politica. Le soluzioni proposte vanno da quella “autoritaria”, con misure *lato sensu* punitive (sanzioni e rafforzamento di poteri investigativi) a quella “collaborativa”, che punta a coinvolgere il contribuente, o quella “persuasiva”, rappresentata dal tentativo, perseguito negli ultimi anni, di sviluppare una “educazione” tributaria;
- una tesi “legistica”, che ritiene responsabile della non compliance anche la complessità formale del sistema e suggerisce di affrontare il problema partendo dalla razionalizzazione dell'apparato normativo.

1.9 EVASIONE FISCALE E SFIDUCIA NELLE ISTITUZIONI. IL CASO ITALIANO

1.9.1 Introduzione

Nel corso dei centocinquanta anni di storia tributaria italiana le analisi del problema della *non compliance* si sono sviluppate gradualmente, sovrapponendosi le une alle altre e creando, di periodo in periodo, dei *mix*.

Tenendo presente quanto scriveva Nitti a proposito delle classificazioni, che, “*nel desiderio della precisione, riescono spesso le più imprecise*” (Nitti, 1903, pag. 273), si possono individuare cinque “tesi”, abbinamenti fra analisi-soluzioni collocabili fra due estremi (teorici): la totale colpevolizzazione del fisco e, all'opposto, la pura “malvagità” del contribuente.

In un ordine grosso modo cronologico esse sono le seguenti:

Una tesi “**quantitativa**”, per la quale il fenomeno dipende dal livello della pressione tributaria. La spiegazione è, ovviamente, che l'eccesso di pressione incentiva la *non compliance*; come soluzione si sarebbe dovuta adottare una politica “decrementale”, in cui si riducono le imposte per

incentivare lo spontaneo adempimento; tuttavia nell'esperienza storica italiana si è ricorsi in prevalenza ad una soluzione "incrementale", con la quale, invece, si aumenta il prelievo per compensare la *non compliance* (Per "decrementale" si intende la diminuzione delle aliquote, a base invariata, o la pura e semplice soppressione di imposte; per "incrementale" l'aggiunta di imposte o l'aumento di quelle esistenti senza modifica della base imponibile.)

Una tesi "**strutturale**", che postula un difetto di costruzione del sistema, ascrivibile ad errori tecnici o all'incoerenza delle imposte rispetto al tessuto sociale ed economico del paese; essa comporta, come soluzione, la riforma delle stesse, attraverso modificazione, sostituzione o integrazione di quelle esistenti, con modalità che non siano qualificabili come soluzioni "quantitative".

Una tesi "**amministrativa**", secondo la quale il problema si forma nella gestione concreta del sistema. Essa può essere articolata in due sottotesi, alle quali corrispondono altrettante soluzioni: "procedurale", se presuppone lacune o difetti nelle disposizioni che regolano il processo impositivo (dichiarazione, versamento, accertamento, contenzioso, riscossione); "organizzativa", se interessa l'assetto e la dotazione di mezzi e personale dell'amministrazione finanziaria.

Una tesi "**comportamentale**", con cui la *non compliance* è ascritta a un atteggiamento del contribuente verso il fisco improntato a convenienza economica, scarso senso civico o protesta politica. Le soluzioni proposte vanno da quella "autoritaria", con misure *lato sensu* punitive (sanzioni e rafforzamento di poteri investigativi) a quella "collaborativa", che punta a coinvolgere il contribuente, a quella "persuasiva", come il tentativo, perseguito negli ultimi anni, di sviluppare una "educazione" tributaria.

Una tesi "**legistica**", che ritiene responsabile della *non compliance* anche la complessità formale del sistema e suggerisce di affrontare il problema partendo dalla razionalizzazione dell'apparato normativo.

La tesi strutturale, relativa principalmente all'assetto normativo e all'apparato organizzativo, e quella amministrativa sono prevalse a lungo, finché la tesi comportamentale non ha preso il sopravvento. Si è allora provato ad indagare principalmente le relazioni esistenti tra il fenomeno dell'evasione e la fiducia nelle istituzioni cioè quanto incidono sulle dimensioni dell'evasione fiscale italiana l'atteggiamento e la disponibilità degli italiani rispetto alla fiscalità, che sono ascrivibili al concetto di tax morale.¹⁸⁹

Nel concetto di tax morale sono state individuate, quindi, due direzioni:

- una “**verticale**” che esprime il rapporto di fiducia tra i cittadini e lo Stato, i cittadini e le istituzioni; essa va intesa come «**fiducia nelle istituzioni**»,
- un'altra “**orizzontale**” che inerisce ai rapporti tra i cittadini, al loro grado di fiducia e di reciprocità, alla coscienza morale verso la collettività; essa va intesa come «**capitale sociale**».

Le due direzioni sono comunque tra loro legate da una stretta reciprocità.

Per andare all'origine dei principi del moderno rapporto tra cittadinanza, fiscalità e statualità, in un sistema di relazioni imperniato sul «consenso», si trova una prima affermazione nella tipicità dei rapporti feudali, in particolare inglesi, fondati sull'accordo, sulla reciprocità dei diritti e degli obblighi tra signori e vassalli e sulla possibilità di sanzionare l'inadempimento con la *diffidatio*. Nel XII articolo della *Magna Charta* si trova la prima affermazione solenne di una fiscalità fondata sul «consenso».

Attraverso le riflessioni dell'economista napoletano Antonio Scialoja(1857)¹⁹⁰, si conosce la diversità delle istituzioni e dei sistemi politici, economici e sociali dei due principali Stati preunitari: il Regno di Sardegna e il Regno delle Due Sicilie, alla vigilia dell'Unificazione italiana. Il primo che si avviava verso lo sviluppo civile ed economico attraverso la *semina* del «governo costituzionale»; il secondo retrico, colmo di disparità sociali, con una società affetta da una sindrome di «bene limitato», carenza di fiducia allargata, economicamente isolato e con un

¹⁸⁹ Il concetto di tax morale come analizzato, assume in letteratura significati differenti, riassumibili da una parte nella buona disponibilità dei cittadini ad assolvere l'obbligo del pagamento delle imposte (tale accezione attiene agli atteggiamenti degli individui riguardo agli obblighi nei confronti dello stato), dall'altra, nella severità nel giudizio, individuale e collettivo, del comportamento dell'evasore(tale accezione mette in luce la coscienza morale degli individui direttamente nei confronti della collettività).

¹⁹⁰ Scialoja A., 1857

sistema di governo dispotico, per nulla trasparente e avversato dalle maggiori potenze europee. Di questi periodi forti erano le aspirazioni ideali alla costruzione di un'Italia civile fondata sul «costituzionalismo», su una fiscalità condivisa e in «trasparente relazione con i vantaggi pubblici», quindi vero «motore dello sviluppo» civile ed economico.

Il primo quadriennio del Regno d'Italia, è conosciuto quale «zona densa» della costruzione dello Stato e della Nazione.

Se ne individuano le «priorità» nell'ordine, nell'unità e nelle ambizioni economiche protese alla costituzione di un mercato nazionale, la «preferenza» delle quali è stata causa di un «rinvio» indefinito di «scelte di fondo» il cui ritardo ancora oggi si palesa nella carenza di statualità e nel deficit di identità nazionale. Lo sviluppo ulteriore di tali riflessioni si è spinto fino alla ricerca dei «caratteri costanti» dei primi 150 anni di storia istituzionale. L'insieme di queste riflessioni permette di cogliere alcune specificità: talune preesistenti all'Unificazione, altre successive. Le principali sono: la «carenza di statualità»; l'«incerto e debole processo di costituzionalizzazione»; la «debole giuridicità» fatta di un continuo «regime derogatorio»; il «distacco tra Paese Reale e Paese Legale»; la «deficitaria costruzione dell'identità nazionale»; la «scarsa fiducia nello Stato»; la sindrome di «bene limitato» e il «deficit di fiducia allargata e di capitale sociale» in determinate aree del Paese.

Dopo aver individuato queste specificità, cerchiamo di capire come esse oggi siano rintracciabili nel dato del «capitale sociale» e della «fiducia verso le istituzioni», di cui abbiamo accennato nel paragrafo precedente, provando a stabilire il grado di correlazione esistente tra questi elementi con il fenomeno dell'evasione fiscale.

1.9.2 Aspetti peculiari dell'evasione fiscale in Italia

L'evasione fiscale genera, abbiamo visto, mali di vario genere. È necessario per il prosieguo del discorso, focalizzare l'attenzione su due di questi mali che hanno aspetti peculiari in Italia.

Il primo male è che l'evasione fiscale è causa di gravi distorsioni nell'allocazione delle risorse in ambito economico: distorce l'allocazione dei talenti manageriali in quanto l'imprenditore che intende evadere si circonda di manager più fedeli che capaci. La crescita dimensionale dell'impresa è disincentivata da una diffusa evasione in quanto è più facile evadere nel piccolo per i minori controlli e i minori obblighi contabili. Inoltre l'evasione ostacola l'adozione di interventi in chiave redistributiva a favore dei cittadini a basso reddito, e ciò costituisce un ostacolo alla possibilità stessa di sviluppo economico dal momento che un paese con minore disuguaglianza cresce di più.

Una diffusa e massiccia evasione fiscale come quella esistente in Italia, è inoltre, una delle principali cause di perdita di credibilità dello Stato agli occhi sia dei cittadini sia degli investitori stranieri.

Uno stato che non riesce a far rispettare le norme antievasive che esso stesso si è dato è uno Stato non credibile; i dati dell'analisi empirica¹⁹¹ hanno ampiamente dimostrato che l'evasione fiscale in Italia è caratterizzata principalmente dalla mancanza di capitale sociale intesa quale fiducia generalizzata nei confronti delle istituzioni e nei confronti della collettività. Tali dati saranno anche in parte avvalorati dalle risultanze del questionario somministrato dallo scrivente.

Stilizzando i fatti si può dire che :

1) Si può parlare di **endemicità e trasversalità** dell'evasione italiana. Il primo attributo dice del carattere strutturale e non meramente congiunturale o episodico, del fenomeno in questione. Il secondo attributo dice della pervasività dello stesso in senso sia territoriale (dal Sud al Nord); sia sociale(tutti gli strati della gerarchia sociale , sia pure in forme e misura diversa, conoscono l'evasione); sia economico (gran parte delle tipologie di impresa e delle attività professionali non possono dirsi estranee all'evasione dell'un tipo o dell'altro).

2) Un secondo fatto concerne la cosiddetta **certezza fiscale**. Nel nostro paese , né è certa l'interpretazione della giungla di norme in materia tributaria, né v'è certezza delle pene conseguenti all'evasione. L'incertezza è costruita nel momento stesso in cui il legislatore confeziona la norma fiscale. Già Luigi

¹⁹¹ Banca d'Italia, 2004

Einaudi raccomandava che se si vuol lottare contro l'evasione: *“Conviene non giocare d'astuzia contro i contribuenti , non prenderli di sorpresa(...)le leggi d'imposta debbono essere , sostanzialmente e non solo formalmente , dirette e oneste. Solo a questa condizione possono riscuotere l'ubbidienza volonterosa dei cittadini(...)Occorrono dunque leggi semplici, perequate, senza trabocchetti ed inflessibili (Einaudi 2012).*

In aggiunta al modo in cui le norme vengono costruite, l'incertezza è alimentata da pratiche devastanti come i condoni e l'affrancamento.

Negli ultimi venticinque anni, si sono attuati tre condoni tombali e tre scudi fiscali: in cambio di pochi denari si sono regolarizzati grandi masse di capitali esportati illegalmente. Anche l'affrancamento, approvato dal governo italiano a fine novembre 2011, è stato un modo di legalizzare l'elusione fiscale a favore delle grandi società , bancarie e non. In cambio di risorse immediate, lo Stato rinuncia ad incassare un flusso di introiti fiscali futuri, il cui valore attuale supera di gran lunga quanto viene incassato.

Non vi è chi non comprenda come l'effetto più deleterio di tali provvedimenti non sia solamente un gettito troppo modesto rispetto a quanto dovuto ma soprattutto la distruzione della *certezza* . Il fatto è che la legge è sempre un messaggio rivolta dallo Stato ai cittadini. Quando si promulga una legge di condono il messaggio che giunge ai cittadini è l'invito a calcolare in senso economico la convenienza o meno di pagare le tasse. Condoni e affrancamenti sono pertanto gli ingredienti per alimentare il mercato dell'evasione; i numerosi richiami a pagare le tasse come di un dovere di cittadinanza divengono pura teoria.

L'incertezza fiscale è anche all'origine di quel fenomeno tipicamente italiano che è l'enorme scarto tra evasione accertata ed evasione incassata. Il fatto di essere scoperti non implica affatto che l'evasore paghi effettivamente quanto dovuto . solo poco più del 10% dei denari sottratti al fisco viene effettivamente recuperato dallo stato . Il contribuente italiano preferisce pagare gli avvocati e sostenere le spese del contenzioso , piuttosto che pagare quanto da lui evaso, al tempo stesso , gli apparati dello Stato rispondono a tale malcostume soprattutto con la giungla burocratica. Nella graduatoria stilata dalla banca Mondiale per quanto concerne i gravami di natura burocratica in ambito fiscale su 182 paesi l'Italia occupa il 167°

posto. Dati come questi segnalano che la questione fiscale italiana è dovuta più di ogni altra cosa alla permanenza di una matrice culturale *contra fiscum* che finisce per legittimare socialmente se non proprio a giustificare l'evasione fiscale come una sorta di compensazione per ciò che lo Stato dovrebbe fare e non fa(tesi della cosiddetta **evasione per legittima difesa**).

3) Un terzo fatto attiene alla cosiddetta “ **catena del nero**”

Un fenomeno particolarmente diffuso in Italia. L'artigiano, il negoziante, che non emettono fattura o che non rilasciano la ricevuta fiscale devono convincere i propri fornitori a fare altrettanto. E' l'evasione dell'IVA ad alimentare in gran parte la catena del nero.

E' ben vero che quella di cui stiamo parlando è un'evasione minore e capillare legata alle varie forme di economia sommersa . Tuttavia il suo impatto negativo sull'etica fiscale non è inferiore a quello della grande evasione criminale e questo perché l'evasione capillare, costituendo una forma di parassitismo sociale, concorre a diminuire il cosiddetto capitale sociale di tipo *bridging* di cui parlerò nel prosieguo, e favorisce la prassi della corruzione privata e pubblica.

Corruzione ed evasione sono come due facce della stessa medaglia come già analizzato parlando dell'evasione fiscale. Ecco perché non si può ridurre la questione alla sola perdita di gettito fiscale che pure è rilevante: quaranta sono i miliardi di IVA evasa annualmente nel nostro paese. Una conferma eloquente della pervasività dell'evasione minore ci viene dal numero delle operazioni pro capite effettuato in Italia con strumenti diversi dal contante o dall'esito del provvedimento di sanatoria delle partite IVA inattive . l'Agenzia delle Entrate ha stimato che su tre milioni, poche migliaia sono state quelle che hanno aderito alla proposta di sanatoria.

Alcuni autori¹⁹² portano avanti la tesi che le caratteristiche specifiche della nostra evasione, ovvero l'endemicità e la trasversalità rispetto alle variabili sia sociali che territoriali, sono in buona parte attribuibili alla carenza di **capitale sociale**¹⁹³, inteso come rete complessa di fiducia generalizzata. Non è la fiducia

¹⁹² S.Zamagli,2012.

¹⁹³ R.Putnam, 2000

particolaristica ciò che fa difetto al nostro paese , ma quella generalizzata, ovvero il capitale di tipo *bridging* .

Fiducia(A.Genovesi, in Lezioni di Economia Civile, 1765)- dal latino *fides* – significa letteralmente corda ; quanto a dire che la fiducia non è un vago sentimento morale o una generica disposizione d’animo ma un legame tra due o più soggetti. In quanto tale la fiducia è un bene relazionale che postula una qualche forma di reciprocità. Sono i legami tra persone e non le qualità individuali a costituire il capitale sociale. Il quale sarà di tipo *bonding* se le corde legano membri dello stesso gruppo etnico, della stessa famiglia, ecc; sarà di tipo *bridging* se le corde legano persone lontane che non si conoscevano tra loro. La scarsità di questo secondo tipo di capitale sociale spinge all’evasione fiscale perché i cittadini cercano sostegno e rifugio nel proprio gruppo, il cui interesse finisce con il prevalere su quello generale del corpo politico

Per capire perché la mancanza di capitale sociale di tipo *bridging* spinge all’evasione si deve pensare all’adempimento fiscale nei termini di una **relazione di reciprocità tra cittadino e Stato**: quest’ultimo si impegna a destinare i fondi raccolti con la tassazione alla produzione dei beni comuni : in tale ottica in contribuente che non pratica la *compliance* viola il principio di *giustizia contributiva*. L’evasore è dunque un soggetto che, mentre trae beneficio dai beni comuni di cui non può fare a meno , rifiuta come un *free rider*, di contribuire al loro finanziamento; beni comuni si badi bene che differiscono dai beni pubblici. **Pubblico** è un bene che né è escludibile, né è rivale nel consumo; un bene quindi l’accesso al quale è aperto a tutti, ma la cui fruibilità individuale è indipendente da quella di altri; **Comune** invece è il bene che è rivale nel consumo ma non è escludibile ed il vantaggio che ciascuno trae dal suo uso non può essere separato da quello che pure traggono da esso. Il beneficio che il singolo ricava dal bene comune si materializza assieme a quello degli altri: non già *contro* e neppure a *prescindere*.

L’antagonista del bene comune è proprio il *free ride*, di chi vive alle spalle altrui rinunciando ad offrire il proprio contributo;chiaramente, l’evasore *free ride* non mette in conto che nel momento in cui decide di non pagare le tasse, si riduce il

bene in comune e questo perché egli vede solo il proprio interesse di breve periodo.

Se ne trae che un'evasione endemica e massiva mette a repentaglio la democrazia e non solamente la sostenibilità della spesa pubblica.

Quella dell'evasione è dunque il caso ideal-tipico di dilemma sociale: il cittadino sa che sarebbe conveniente per tutti se ciascuno adempisse spontaneamente al finanziamento dei beni comuni, ma sa anche che è ancor più vantaggioso per lui se gli altri pagano le tasse e lui no. Pagare le tasse è un atto costoso per il singolo ma reca vantaggio a tutti gli altri membri del gruppo. E' dunque il conflitto tra interesse personale e interesse collettivo il nodo del problema: il primo tipo di interesse induce all'evasione mentre il secondo alla contribuzione. L'evidenza empirica¹⁹⁴ ha mostrato che l'opportunismo fiscale viene sempre giudicato moralmente riprovevole eccetto che nel caso in cui il cittadino sappia o abbia motivo di pensare che gli altri non adempiono spontaneamente. Se il cittadino percepisce o sa che gli altri concittadini non adempino al loro dovere si sentirà giustificato a non pagare le tasse; viceversa quanto più il singolo viene a conoscenza del comportamento corretto degli altri, tanto più sarà il suo senso di colpa e la vergogna qualora decida di evadere.

In conclusione. Se prevale la percezione dei contribuenti che sia violato quel patto di reciprocità che è alla base del rapporto con lo Stato; ovvero se a prevalere è il sentimento di iniquità e sfiducia nelle istituzioni e ancor più la percezione che la maggior parte dei cittadini non pagano le tasse, il fenomeno dell'evasione sarà maggiore rispetto alla situazione in cui i cittadini si trovano nella situazione di piena fiducia nei confronti delle istituzioni e della collettività.

Fiducia nelle istituzioni e nella collettività (capitale sociale), sono le due direzioni che sono state individuate nel concetto di tax morale; per cui si deduce che il comportamento evasivo in Italia possiede quella dimensione morale di cui abbiamo ampiamente discusso.

¹⁹⁴ Henrich et al.2001.

CONCLUSIONI

Il capitolo ha percorso seppur brevemente i passaggi logici, soffermandosi sulle caratteristiche e sugli elementi innovativi, inerenti lo studio dell'evasione fiscale, concetto che, dopo la lettura di questo capitolo, potremmo ampliare parlando di *Tax Gap*. Il percorso analizzato in un'ideale mappa concettuale utile ad analisti, *policy maker* e studiosi del settore parte dalla definizione e conoscibilità dell'Economia Non Osservata nella cui macrocategoria si innesta l'Economia Sommersa. Per questa categoria ci siamo soffermati analizzando soprattutto le cause e gli effetti. Sembrava doverosa questa analisi giacché è opinione comune soprattutto di larga parte della stampa che parlare di evasione fiscale voglia dire parlare di economia sommersa, probabilmente per la ragione pragmatica che parlare in Italia di evasione fiscale significa parlare di un fenomeno non quantificato e soprattutto non confrontabile.

L'economia sommersa con gli opportuni *distinguo* giacché non rappresenta la base imponibile ne rappresenta, comunque, un'approssimazione e permette di valutare l'andamento dell'economia. Il capitolo ha rappresentato per lo scrivente il mezzo con cui reinterpretare la visione classica dell'evasione fiscale con la sua visione assolutista e deterministica per arrivare ad elementi innovativi di carattere socio-relazionale nell'analisi del comportamento dei contribuenti.

In ultimo si è posta l'attenzione sulla peculiarità della natura dell'evasione fiscale in Italia; la sua endemicità e pervasività sottolineando di come anche nel nostro paese le principali cause del comportamento *non compliance* siano ascrivibili alla mancanza di fiducia generalizzata del contribuente nei confronti dello Stato e della collettività, quindi, ad elementi che esulano dal modello razionale dell'uomo economico di Allingham e Sandmo, ma che afferiscono più alla tax morale.

CAPITOLO II

LO STUDIO EMPIRICO DELLA PERCEZIONE DEL FISCO

2.1 Introduzione

Nei capitoli precedenti si sono individuati i problemi dai quali l'indagine si muove ed il quadro teorico al quale si intende fare riferimento. Nella parte empirica di questo lavoro, si applicherà il quadro teorico sopra definito.

L'indagine empirica consentirà di svolgere alcune importanti considerazioni relativamente alle interconnessioni tra tax morale e tax compliance.

Nei paragrafi seguenti si illustrerà il procedimento seguito per condurre l'indagine su campo, le fasi che la caratterizzano, si cercherà di motivare la scelta per il tipo di approccio utilizzato e le tecniche adottate a tale scopo.

Si enunceranno, infine, i risultati conseguiti.

Una parte emergente della letteratura scientifica relativa alla lotta all'evasione fiscale ha iniziato a proporre strumenti alternativi per l'individuazione di elementi per il raggiungimento della tax compliance (Gemmell e Hasseldine, 2013). Lo strumento prevalente per la misura della *non compliance*, come già visto, è rappresentato dal "*tax gap*" quale differenza tra raccolta fiscale effettiva e potenziale nel caso di pieno ed assoluto rispetto delle norme fiscali (si misurano così anche gli effetti dell'elusione oltre che dell'evasione). *Il tax gap*, però, non può rappresentare l'unico strumento nella valutazione della *tax compliance*, posto che l'evasione fiscale è sia pervasiva che endemica, si rappresenta la necessità, pertanto, di parlare di un effetto "meccanico" e "comportamentale".

L'IRS definisce il *tax gap* come "*la differenza tra l'imposta che i contribuenti dovrebbero pagare e quello che effettivamente pagano in maniera tempestiva*". Plumley (2005)¹⁹⁵ osserva che questo divario è suddivisibile in tre componenti: la non-filing (mancata compilazione della dichiarazione), la sotto-stima (del reddito, o anche attraverso l'aumento degli oneri deducibili), e il sotto-pagamento (mancato pagamento delle imposte dovute).

¹⁹⁵ Plumley, 2005

Gemmell e Hasseldine (2013) sostengono che il tax gap non è esaustivo nell'analisi della fenomenologia evasiva in quanto è lacunoso, ovvero rappresenta un'istantanea, lo status quo ma non considera le dinamiche che hanno concorso a formarlo, in particolare le dinamiche comportamentali. Si può, quindi, analizzare l'avvertita necessità di fondere i due corpi di letteratura emergente: una parte prossima alla psicologia comportamentale focalizzata all'analisi dei fattori comportamentali che influiscono sull'evasione fiscale ¹⁹⁶ e una parte che fornisce analisi qualitative e interpretative su come l'azione dello Stato impatti sui contribuenti ¹⁹⁷.

Gli studi fino ad oggi prodotti si concentrano sul “come” la conoscenza fiscale del contribuente, l'etica fiscale, le norme sociali, la fiducia, la correttezza percepita o gli atteggiamenti nei confronti del Governo influenzino le decisioni di rispettare le norme fiscali. L'analisi critica dei sistemi fiscali predilige la ricerca sul campo, lo studio e l'analisi della realtà, le interviste face to face o l'analisi documentale. Per lungo tempo il settore fiscale è stato dominato dalla scelta razionale e dagli approcci quantitativi ¹⁹⁸.

Negli ultimi anni, tuttavia, il settore fiscale è stato testimone di un aumento di approcci teorici volti a chiarire come diverse discipline si impegnino a fornire le conoscenze su vari aspetti della tassazione. In particolare, gli approcci qualitativi e interpretativi hanno cominciato a prendere piede. Nel presente capitolo, in base all'analisi dell'indagine svolta dall'autore, si cerca di comprendere quali dei fattori analizzati nel precedente capitolo influiscano in maniera significativa sull'evasione, ma soprattutto sulla compliance in Italia.

2.2 Metodologie di indagine

La letteratura sulla *tax compliance* e sul comportamento del contribuente prevede fondamentalmente quattro metodologie di analisi empirica del fenomeno riprendendo in parte quanto indicato da Torgler (2007):

¹⁹⁶ Torgler, 2008

¹⁹⁷ Likhovski, 2007

¹⁹⁸ Oates, 2012

Desk Research: (impostata come Secondary Data Analysis) Eures; HMRC;

European Commission; James et al 2007; Frey 2003; Alm et al. 1991.

Survey: Torgler 2003; Cannari e D'Alessio 2007; Lozza et al. 2013.

Field Research: Slemrod et al. 2001; Alm and Torgler 2006, Alm, Martinez-Vazquez and Torgler 2006.

Lab Research: Torgler 2003; Santoro, Florio 2011

2.3. Lealtà fiscale ed evasione

La propensione individuale a pagare le tasse è spiegata da molti fattori oltre alle sanzioni. Tale propensione individuale è comunemente chiamata **lealtà fiscale** (tax morale nella letteratura in lingua inglese).

La lealtà fiscale viene tipicamente misurata con indagini nelle quali si raccolgono le opinioni dei cittadini sull'evasione fiscale. La domanda più usata nelle indagini internazionali come la World Value Survey (WVS) è quella in cui si chiede all'intervistato di affermare quando è giustificabile “*non pagare le tasse*”.

Rispetto alle stime sull'evasione fiscale, le misure della propensione a pagare le tasse presentano lo svantaggio di essere soggettive e di non essere necessariamente indicative di un effettivo comportamento di evasione: non è detto infatti che un atteggiamento favorevole nei confronti dell'evasione fiscale si traduca in un'effettiva sottodichiarazione del reddito al fisco. D'altra parte hanno il vantaggio di fornire informazioni anche sull'atteggiamento di coloro che sono impossibilitati ad evadere e quindi consentono di valutare quale sia, per il complesso della popolazione, il grado di riprovazione sociale nei confronti dell'evasione fiscale.

2.3.1 Alcune indagini precedenti e i loro risultati

Nel progetto “**Happiness and tax morale: An empirical analysis**” di Lubian e Zarri, (2011)¹⁹⁹ gli autori evidenziano che la *Tax morale*, costituisce una nuova determinante della felicità. Utilizzando infatti i dati sulle famiglie italiane del 2004, la forza della morale fiscale viene valutata basandosi su singole voci come una determinante della felicità al pari della partecipazione politica²⁰⁰, del volontariato²⁰¹, del matrimonio²⁰², della religiosità²⁰³.

Inoltre, una positiva e forte correlazione tra felicità e morale fiscale permette di acquisire conoscenze sul "paradosso edonistico", affermando che *l'homo economicus*, che cerca la felicità per se stesso, non la troverà, mentre la stessa sarà prerogativa di coloro i quali aiutano gli altri. Il risultato principale che l'onestà fiscale genera un *pay-off* superiore rispetto al barare, mette in luce il ben noto "*puzzle of compliance*", ovvero il fatto che molti individui pagano le tasse anche quando la pena prevista e la probabilità di controllo siano estremamente basse.

L'HMRC ha predisposto nel 2009 un questionario teso ad indagare la percezione dei contribuenti sui controlli fiscali; tale questionario rappresentava l'espressa volontà di comprendere se esistessero dei rapporti contrastanti con l'autorità fiscale in grado di determinare una maggiore propensione alla *tax non compliance*. Per questa ricerca è stato scelto un approccio qualitativo a causa della sua natura esplorativa. In tale ricerca è interessante analizzare l'apprezzamento dei contribuenti inglesi nei confronti di quei funzionari che svolgono un ruolo di guida e che sono in grado di illustrare come evitare nel prosieguo gli errori commessi e come porre rimedio a quelli già fatti. I contribuenti si aspettano di incontrare funzionari ligi, ma apprezzano un buon livello di interazione umana. Principalmente, i clienti che ricevono consulenza e orientamento da ufficiali attribuiscono un rilevante valore all'aiuto che ricevono perché permette loro di dissipare dubbi circa il sistema e non essere costretti a rivolgersi a consulenti in cui devono avere cieca fiducia.

¹⁹⁹ Lubian e Zarri, 2011

²⁰⁰ Frey e Stutzer, 2000

²⁰¹ Thoits e Hewitt, 2001

²⁰² Stutzer e Frey, 2006

²⁰³ Clark e Lelkes, 2009

L'IRS National Taxpayer Advocate ha pubblicato nel 2013 i risultati preliminari di una ricerca relativa alla *tax compliance* degli autonomi rappresentando l'esistenza di alcune comunità negli US con alti livelli di *Tax compliance* per le imprese individuali e molte altre con livelli bassi (zona di San Francisco, Houston, Dallas, Atlanta e Washington DC) tra questi anche località dove vi è una maggiore ricchezza (Beverly Hills, Newport Beach, New Carrollton, College Park). Secondo lo studio le comunità con un'alta *compliance* tendevano ad essere più povere. Ciò in parte confuta l'idea che a maggior reddito corrisponda una maggior *compliance*, l'elemento più innovativo dell'analisi è che i contribuenti appartenenti al gruppo con una ridotta compliance riescono a produrre più reddito rispetto a quelli del gruppo con un'alta compliance con un gap di circa 41.000 \$ (87.000 \$ rispetto a 46.000 \$). La maggior parte degli intervistati, comunque, ha convenuto che le norme fiscali sono così complicate che è molto difficile ottenere una dichiarazione dei redditi corretta. L'IRS ha concluso da tutto ciò che il modo migliore per garantire una maggiore conformità con le leggi fiscali è quello di "promuovere la fiducia nel Governo, la legge e l'IRS".

Blumentahl et al (2001), hanno condotto un esperimento sui contribuenti dello Stato del Minnesota rilevando che i contribuenti a basso reddito e con reddito medio che hanno ricevuto un avviso di "controllo" tendevano a dichiarare un reddito maggiore e, inaspettatamente, l'onere fiscale del gruppo ad alto reddito si riduceva cospicuamente.

Gerxhani (2007) ha effettuato un'indagine nel 2000 per testare una differenza di genere nel comportamento evasivo. Il campione dell'indagine era composto da 1.500 famiglie. Il questionario utilizzava varie domande indirette per esplorare la conformità. Dalle risposte si è potuto misurare la presenza, ma non la quantità, dell'evasione giungendo ad una variabile dicotomica (0, 1). L'effetto più forte rinvenuto è che l'istruzione superiore diminuisce la probabilità di evasione e che le donne hanno una minore probabilità di essere non compliant rispetto agli uomini.

Kleven et al (2011) hanno condotto un esperimento sul campo in Danimarca. Con un campione di circa 43.800 contribuenti analizzando l'effetto deterrenza attraverso delle lettere che indicavano a due gruppi due diverse probabilità di

controllo 100% e 50% . Si è scoperto che le minacce di controllo hanno un impatto positivo sul reddito frutto di autodichiarazione.

2.3.2 Lo studio empirico sulla percezione del fisco e della fiscalità in Italia

L'Istituto di Biofisica del CNR (Ifb) ha effettuato, a partire dal 2000, semplici verifiche empiriche a livello nazionale, che dimostrano come nelle aree in cui è più elevato il grado di lealtà fiscale è più contenuta l'incidenza dell'evasione fiscale e dell'economia sommersa.

Emerge da queste verifiche che la lealtà fiscale è , *in primis*, influenzata da fattori prevalentemente soggettivi. Essa varia in relazione a:

- **livello di istruzione dei contribuenti:** in generale la *compliance* è positivamente correlata con il grado di istruzione dei soggetti passivi d'imposta;
- **tipo di lavoro** I lavoratori dipendenti hanno una maggior propensione al rispetto dei propri obblighi fiscali rispetto ai lavoratori autonomi (ma quest'ultimo dato è certamente influenzato dal fatto che i primi, molto spesso, pagano le tasse indirettamente, ossia attraverso i sostituti d'imposta e prelievi alla fonte²⁰⁴;
- **reddito:** la lealtà fiscale aumenta, tendenzialmente, all'aumentare del reddito;
- **area geografica di appartenenza:** in particolare il Mezzogiorno si caratterizza per un livello di lealtà fiscale significativamente inferiore a quello registrato nelle altre aree del Paese;
- **qualità delle istituzioni** , è ragionevole ipotizzare, che la lealtà fiscale risenta anche delle qualità delle istituzioni con cui i contribuenti si confrontano giornalmente. Le opinioni dei cittadini sull'imposizione fiscale dipendono, infatti, anche dalla percezione di equità del rapporto tra

²⁰⁴ Marino-Zizza, 2011

prelievo e spesa pubblica e, più in generale, dalla qualità delle politiche pubbliche al cui finanziamento saranno destinati i prelievi effettuati²⁰⁵.

Dal punto di vista del contribuente, infatti, a parità di tasse pagate, un uso inefficiente delle risorse pubbliche determina un minor ritorno sotto forma di beni e servizi.

Allo stesso tempo la scarsa efficienza del settore pubblico riduce il costo morale associato alla violazione degli obblighi Fiscali e mina l'efficacia delle norme sociali nel sanzionare comportamenti devianti.

All'interno del territorio italiano, è riscontrabile una chiara correlazione tra la qualità dell'azione pubblica ed il livello di *compliance*: un maggior livello di evasione è riscontrabile nelle aree in cui la predetta azione è meno efficiente e quindi, la fiducia dei suoi cittadini, più scarsa. Per autorità pubblica, ci si riferisce principalmente all'attività e qualità dell'azione delle istituzioni a livello comunale. Infatti, è proprio nei comuni che trattano i propri cittadini con un elevato livello di efficienza, che si registra un alto grado di lealtà fiscale. Naturalmente, è verosimile attendersi che la lealtà fiscale dei contribuenti sia influenzata anche dall'operato di tutti gli altri livelli di governo. Ma tra i fattori che influenzano la c.d. *tax morale* non si ritrova solo il *modus operandi* delle P.A., bensì anche il *quantum* di spesa pubblica di cui il cittadino beneficia. L'idea che alcuni ricercatori²⁰⁶ hanno tentato di sviluppare è che, laddove i cittadini sono più vicini alle istituzioni, e pertanto maggiormente in grado di influenzare e controllare le voci di spesa, è più elevata la loro propensione a partecipare al finanziamento del settore pubblico. Quello che emerge è che l'impatto negativo sulla lealtà fiscale, e quindi sul livello di *compliance*, è maggiore nei comuni caratterizzati da una minore spesa pubblica *pro capite*.

Le predette conclusioni si basano su una considerazione di fondo: i cittadini che beneficiano di un più elevato livello di beni e servizi sono maggiormente soddisfatti dello scambio fiscale e tendono a preoccuparsi di meno dell'efficienza delle istituzioni; al contrario, la vita in comuni con un basso livello di spesa pubblica potrebbe rendere il contribuente più attento e sensibile a come le risorse

²⁰⁵ Spicer-Becker, 1980

²⁰⁶ Togler et al, 2010

raccolte sono spese e, in tal modo, potrebbe diminuire la sua lealtà fiscale. Le considerazioni sin qui svolte mostrano, in termini generali, che un settore pubblico più efficiente comporta una maggiore propensione dei cittadini a pagare le tasse. I canali attraverso cui può passare questo effetto sono proprio quelli delle percezioni soggettive e delle norme etiche. Inoltre, si è evidenziato come una maggiore equità nello scambio fiscale incentivi comportamenti cooperativi del contribuente, e come una maggiore efficienza delle istituzioni possa contribuire a rendere più efficace diffuse le norme sociali che definiscono i buoni comportamenti di una comunità²⁰⁷. Detto ciò, è agevole dedurre come un'insufficiente fiducia generalizzata dei contribuenti nei confronti delle istituzioni e del sistema fiscale spinga necessariamente verso un elevato livello di evasione. L'adempimento fiscale è, infatti, strettamente inserito in una relazione di reciprocità tra Stato e cittadino: quest'ultimo s'impegna a destinare i fondi raccolti con la tassazione alla produzione di beni comuni di cui si avvale, insieme all'intera collettività. Il contribuente che non pratica la *compliance*, così, viola il principio di giustizia contributiva.

Chiaramente, l'evasore, non considera come, nel momento in cui decide di non pagare le tasse, il livello e la qualità dei beni comuni subisca una notevole diminuzione. Si genera in questo modo un conflitto tra interesse personale e interesse collettivo: con il primo tipo di interesse che induce all'evasione e il secondo alla contribuzione. La civile e reciproca convivenza all'interno di una società, si deve basare sul presupposto che la legge "comandi" il rispetto delle obbligazioni contratte dai propri cittadini, o attraverso l'ammacciatura di sanzioni, o sul presupposto che tra gli appartenenti alla comunità si instaurino aspettative reciproche di *compliance*.

Un Fisco non in sintonia con il principio di equità, e percepito come tale, vedrà porre in essere comportamenti *non compliant* che ne ridurranno l'efficacia.

L'analisi empirica conferma il dato che prevale in Italia una insufficiente fiducia di tipo *bridging* e che questa sia la principale causa del comportamento non compliant dei contribuenti verso il Fisco.

²⁰⁷ Barone-Cannari-Mocetti, 2012

2.3.3. Le opinioni degli italiani sull'evasione fiscale (breve riesamina dell'indagine della Banca d'Italia e del CENSIS)

La Banca d'Italia, nelle persone di Luigi Cannari e Giovanni D'Alessio, ha pubblicato un lavoro teso ad indagare le opinioni degli italiani sull'evasione fiscale.

L'indagine compiuta dalla Banca d'Italia, condotta su un campione costituito da 3.796 Capifamiglia, ha cercato di capire le opinioni degli Italiani riguardo a: livello di tassazione, gravita del fenomeno dell'evasione, motivi alla base dell'evasione, accertamenti e sanzioni.

Dai dati sull'indagine dei bilanci delle famiglie, la Banca d'Italia ha costruito un indicatore di propensione all'evasione. Per il confronto internazionale la BdI ha utilizzato le informazioni scaturenti dalla World Values Survey condotta da un network di ricercatori appartenenti a università di tutto il mondo mentre per un confronto temporale ha replicato il lavoro del MEF del 1992 inserendo una batteria di domande simili.

L'evasione deriva in primo luogo da comportamenti opportunistici: di fronte all'obbligo del pagamento delle imposte, l'individuo valuta la strategia ottimale da tenere sulla base dell'ammontare dell'imposta dovuta della sua propensione al rischio, della probabilità di subire un controllo e dell'ammontare delle sanzioni previste. L'evasione è un fenomeno correlato anche con le caratteristiche della struttura produttiva di un Paese. In Italia il sistema produttivo è particolarmente frammentato e l'incidenza dei lavoratori indipendenti sul totale dell'occupazione è assai più elevata che in altri Paesi europei. Gli intervistati sembrano prediligere un sistema caratterizzato da un livello dei servizi pubblici e della tassazione relativamente elevato rispetto ad alternative che prevedono un minore intervento redistributivo dello Stato. Trattandosi di questioni delicate, nella sezione viene adottato l'accorgimento di non chiedere al soggetto intervistato informazioni relative al suo specifico comportamento, bensì il suo grado di accordo in merito ad affermazioni riferite ad un generico cittadino. La compliance dei contribuenti può essere inoltre intaccata, per questa via, da aliquote troppo alte, da modalità di esazione complicate, da adempimenti irragionevolmente costosi. Le decisioni

degli individui sono inoltre condizionate dalle norme sociali che si affermano all'interno di una comunità: un ambiente sociale che abbia fatto proprie norme di onestà e di "buon comportamento" tenderà a sanzionare gli individui che non rispettano le norme stesse.

Con un rischio di "sanzione sociale" sufficientemente forte e un costo dell'esclusione elevato, il comportamento del contribuente potrebbe essere corretto, in linea teorica, anche in assenza di controlli da parte dell'Amministrazione finanziaria. L'evasione è attribuita, in taluni casi alla necessità di mantenere attività che altrimenti sarebbero fuori mercato, o alle aliquote troppo alte. Nel complesso le affermazioni che tendono a giustificare l'evasione trovano relativamente maggiore consenso nel Sud e nelle Isole e tra i lavoratori indipendenti. Trova, inoltre, un largo favore tra i rispondenti sia l'affermazione secondo la quale una maggiore equità nel pagamento dei tributi indurrebbe i contribuenti a pagare le imposte più volentieri, sia quella che collega una favorevole disposizione al pagamento delle tasse al buon funzionamento dei servizi pubblici.

Al campione sono state poste alcune domande sui condoni. Circa le motivazioni, gli intervistati segnalano in prevalenza la necessità di recuperare i tributi persi a causa del fenomeno dell'evasione (37%); è diffusa però la percezione che i condoni siano un atto di debolezza dello Stato, che li concede perché impotente nei confronti degli evasori (29%) o perché sono richiesti dalle categorie che evadono (25%). Per età, i giovani sono la classe che risulta più favorevole all'evasione fiscale. In sostanza, questa variabile di sintesi, che definiamo propensione all'evasione, assume valori più elevati quando le opinioni dell'intervistato sono più favorevoli nei confronti dell'evasione fiscale o comunque tendono a giustificarla. Fiorio e d'Amuri (2005), confrontando i dati dichiarati al fisco con quelli dell'indagine sui bilanci delle famiglie condotta dalla Banca d'Italia trovano che la percentuale di reddito da lavoro dipendente sottratto a tassazione è più elevata tra i giovani rispetto agli anziani.

L'atteggiamento di favore verso l'evasione fiscale non è un fenomeno molto concentrato tra alcune tipologie di soggetti (in particolare quelli che hanno una maggiore possibilità di evadere), ma è diffuso anche tra coloro che in generale

hanno minori possibilità di evadere (per esempio i lavoratori dipendenti). La quota di famiglie con capofamiglia operaio e con una propensione a evadere elevata (12,7 per cento del complesso delle famiglie con capofamiglia operaio) è pressoché equivalente alla corrispondente quota calcolata per le famiglie di lavoratori autonomi (12,9 per cento). Il legame positivo tra (il giudizio su) la probabilità di subire un accertamento e la propensione ad evadere potrebbe derivare sia da un comportamento effettivo dell'Amministrazione finanziaria (che potrebbe effettuare più controlli nelle situazioni caratterizzate da una maggiore diffusione dei fenomeni di evasione), sia dal fatto che il giudizio dei contribuenti è condizionato dalle loro preferenze: chi è propenso a evadere potrebbe cioè giudicare la probabilità di accertamento (troppo) alta (rispetto a quanto desiderato). La propensione ad evadere è mediamente più elevata per i lavoratori indipendenti (in particolare quelli autonomi) che per i dipendenti; per questi ultimi la propensione assume valori maggiori per gli operai e più bassi per i dirigenti e direttivi.

L'atteggiamento nei confronti dell'evasione fiscale tende inoltre a divenire via via meno favorevole al crescere del livello di istruzione. La propensione ad evadere stimata in base alla prima definizione è infatti fortemente correlata con quella basata sulla seconda (il coefficiente di correlazione tra le due stime è pari a 0,96). Le famiglie con un atteggiamento di favore nei confronti dell'evasione fiscale sono diffuse in tutte le classi considerate, compresi i lavoratori dipendenti (in particolare gli operai), suggerendo che i meccanismi di riprovazione sociale abbiano uno scarso ruolo nell'ostacolare il fenomeno dell'evasione fiscale. Il dato più interessante riguarda le variabili geografiche: i residenti nel Mezzogiorno rivelano un'evasione maggiore di quanto avvertito dagli abitanti dell'Italia settentrionale. L'indagine condotta nel 2011 dal CENSIS per il Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili sulla percezione che gli italiani hanno del Fisco rivela una situazione sostanzialmente negativa: il fisco appare, infatti, ingiusto per il 36,2%, inefficiente per il 25,5% ed esoso per il 23,7%. Solo il 9,9% lo giudica efficiente e il 4,7% lo ritiene solidale.

Inspiegabilmente gli italiani rivelano che, con una certa sorpresa, non è la tassazione elevata bensì l'evasione fiscale il principale problema del fisco. La

sensazione diffusa della gente è che sono sempre più numerosi quelli che si sottraggono ai propri doveri di contribuenti. Il 60% del campione ritiene che l'evasione fiscale sia addirittura aumentata negli ultimi tre anni. Come prevedibile, la grande maggioranza degli italiani giudica elevato il carico fiscale se rapportato alla qualità dei servizi ricevuti (è così per il 58,1% degli intervistati). Posti di fronte all'opzione «più servizi, più tasse» oppure «meno tasse, meno servizi», la maggioranza (il 55,7%) propende per la prima ipotesi. La complessità e la scarsa chiarezza del sistema tributario sono la principale fonte di disagio per il 79,9% del campione, seguono la difficoltà a vedere tutelati i propri diritti di contribuente (72,3%) e la mole di documentazione necessaria per avere accesso alle agevolazioni (72,2%). Il 68,2% lamenta poi i tempi di attesa troppo lunghi per ottenere i rimborsi. Quasi 8 italiani su 10 (il 76,9%) si sentono poco o per niente tutelati, e addirittura il 55,4% non ha mai sentito parlare dello Statuto del contribuente (il 22,1% ne ha sentito parlare, ma non sa di cosa si tratta). Timorosi di sbagliare l'82% degli italiani fa ricorso al supporto degli intermediari. Per la dichiarazione dei redditi il 40,5% si affida ai commercialisti e il 41,5% ai Caf. La funzione di intermediazione svolta dai commercialisti viene vista come decisiva: la giudica utile il 76,5% degli italiani. Anche perché il 55,7% non usa Internet in nessun modo per il disbrigo degli adempimenti fiscali, il 28,1% lo fa unicamente per cercare informazioni e solo il 15,7% effettua pagamenti, quando è possibile, per via telematica.

Tra gli elementi da prendere in esame per migliorare il sistema fiscale sicuramente l'incremento dei controlli (51,7%), il 23,4% chiede di abbassare il livello dell'imposizione fiscale e il 22,1% di semplificare il sistema tributario.

2.4 Metodologia e questionario

Al fine di avere un anello di congiunzione con la ricerca qualitativa finora esposta e di adottare un approccio di tipo oggettivista, l'analisi quantitativa ha privilegiato l'impiego dello strumento di un questionario auto-compilato a domande chiuse, finalizzato a raccogliere informazioni utili a misurare il livello di raccordo tra lealtà fiscale ed evasione

I questionari sono strumenti di raccolta delle informazioni, definiti come:” *un insieme strutturato di domande, e relative categorie di risposta, definite a priori da chi lo costruisce, ovvero di domande cosiddette “chiuse”, dove all’intervistato (inteso come colui che risponde alle domande scritte del questionario) viene richiesto di individuare tra le risposte presentate quella che più si avvicina alla propria posizione, e/o di domande “aperte”, che non prevedono cioè delle risposte predeterminate*”.²⁰⁸

Il questionario è definito come la tecnica di rilevazione standardizzata per eccellenza nella ricerca sociale (psicologia, sociologia, economia, studi di mercato, indagini di opinione) e consiste in un modulo di domande articolate in modo tale da agevolare la codifica, l’elaborazione e la comparazione dei dati.

E’ uno strumento di misura designato a raccogliere le informazioni sia su variabili qualitative sia su variabili quantitative oggetto di indagine; in tal senso il questionario funge da *trait d’union* tra la ricerca qualitativa e quella quantitativa. Mediante questionari strutturati, infatti, è possibile richiedere anche dati numerici specifici.

I questionari autocompilati sono quelli che il soggetto compila da solo, senza l’intervento dell’intervistatore. Il vantaggio principale di questa tecnica è l’enorme risparmio dei tempi di rilevazione e minor rischio di contaminazione dei dati da parte del ricercatore. I limiti invece consistono nel fatto che deve essere breve, conciso e il più semplice possibile per venire incontro al maggior numero possibile di persone; inoltre di solito coloro che restituiscono il questionario sono un segmento particolare della popolazione in esame (autoselezione), caratteristica che limita parzialmente l’estensibilità dei risultati.

Si è optato per un questionario standardizzato, con poco più di 30 domande chiuse, chiare, brevi, di facile interpretazione da parte del compilatore in quanto focalizzate su un singolo argomento ed identiche per tutti i rispondenti in modo tale che le informazioni raccolte sui temi oggetto di indagine siano uniformi e confrontabili fra loro.

²⁰⁸ ZAMMUNER V.L. (1996), *Interviste e questionari*, Borla Edizioni, Roma.

Le domande chiuse sono accompagnate da due alternative di risposta fra le quali il rispondente è stato invitato a scegliere quella che meglio rappresenta il suo pensiero.

Questa scelta è stata compiuta per ottenere dati quantitativi che forniscano risposte il più possibile precise e perfettamente analizzabili.

Una caratteristica essenziale dell'analisi quantitativa è il formalismo delle procedure: la raccolta, il trattamento dei dati, l'impiego della matrice di dati e l'uso della statistica seguono dei protocolli definiti e facilmente replicabili. Questa elevata formalizzazione consente al ricercatore di rilevare e immagazzinare una gran quantità di informazioni con strumenti altamente standardizzati.

In campo sociologico la **ricerca quantitativa** è considerata quella metodologia di ricerca basata essenzialmente su dati statistici attraverso cui è possibile trarre dati oggettivi.

Non c'è alcuna pretesa di portare alla luce leggi, regole previsioni generalizzabili all'intera società, perché non è importante la rappresentatività del campione prescelto.

Occorre precisare che il questionario è uno degli strumenti, propri della ricerca qualitativa, ma che giunge a un livello tale di strutturazione per cui il ricercatore può servirsene per la raccolta di informazioni, ovvero per la misurazione di fenomeni, sia di natura qualitativa sia di tipo quantitativo.

Vantaggi e svantaggi del questionario

Vantaggi

Svantaggi

Semplicità	Rigidità
Le domande sono semplici da somministrare e le risposte sono facili da registrare (basta segnare la risposta scelta)	Il rispondente può voler dare una risposta che, non essendo compresa tra quelle proposte, viene persa o distorta, giacché non sempre è possibile lasciare la disponibilità di specificare, mediante la categoria (Altro). Questa rigidità comporta una semplificazione della soggettività dell'esperienza del singolo individuo

<p>Economicità</p> <p>Il questionario standardizzato può essere somministrato contemporaneamente ad un alto numero di individui, permettendo un risparmio di tempo e risorse</p>	<p>Poca “ sensibilità “ dello strumento</p> <p>Il questionario autosomministrato non è in grado di rilevare le percezioni di alcune categorie di persone: analfabeti, persone con poca dimestichezza con la lingua italiana scritta, etc...)</p>
<p>Velocità di elaborazione dei dati</p> <p>Le informazioni così raccolte possono essere elaborate e presentate velocemente attraverso l’uso di software informatici facilmente disponibili</p>	<p>Effetti della strutturazione delle domande</p> <p>Il rispondente può risultare insoddisfatto per il fatto di non poter esprimere liberamente le proprie convinzioni, o alternativamente può essere insoddisfatto dalla tipologia di domande alla quale è chiamato a rispondere. Ciò provoca o potrebbe provocare anche un limitato tasso di rispondenza, oltre che insoddisfazione e non accettazione dello strumento</p>

Attraverso il questionario del presente elaborato, l’indagine mira a ottenere informazioni generiche circa la percezione del sistema fiscale e delle variabili avvertite come determinanti per considerare lo stesso un buono o cattivo sistema fiscale.

La preparazione e la somministrazione del questionario è stata preceduta dalla raccolta di informazioni pertinenti la ricerca in oggetto; in particolare è stata preceduta dalla riesamina delle *survey* già pubblicate ed inerenti la *tax compliance*. Predisposto il questionario, si è dato avvio ad una fase di pre-test composta da due sessioni e svolta contattando 20 soggetti per ogni fase di pre-test al fine di rispondere alla bozza del questionario ed avere un primo feed-back sullo stesso. Infine si è dato corso alla redazione del questionario definitivo. La popolazione di

riferimento era rappresentata dalla popolazione italiana con età maggiore di anni 18²⁰⁹ percettrice di reddito.

La sua costruzione ha previsto quattro fasi principali:

- *Prima fase: : Scrivere la presentazione del questionario.*

E'importante informare gli intervistati sulle intenzioni di base della ricerca, quindi, in modo conciso, sono stati spiegati gli scopi della ricerca. La descrizione degli obiettivi ha lo scopo di aumentare negli utenti la sensazione che le loro risposte risulteranno importanti al fine di raccogliere informazioni utili al progetto e quindi di stimolare la collaborazione degli intervistati.

- *Seconda fase: Stabilire le domande da inserire nel questionario.*

Si sono studiati, innanzitutto, quali sono i possibili fattori che influenzano la fedeltà fiscale; da questa analisi sono risultati alcuni driver sulla cui validità il questionario ha cercato di indagare.

- *Terza fase: Stabilire l'ordine di sistemazione dei quesiti*

- *Quarta fase:Selezionare il formato della risposta.*

La scelta della scala di misura è ricaduta nella scala dicotomica anche se da un punto di vista statistico una scala dicotomica ha un'attendibilità più bassa di una con più risposte disponibili.

Il questionario è articolato in due sezioni:

1. la prima, più anagrafica, è rappresentata da item tesi ad acquisire informazioni socio-demografiche del rispondente;
2. la seconda, tesa a raccogliere le opinioni dei contribuenti, strutturata in domande con risposte dicotomiche, tali da rilevare la posizione del contribuente sia in termini di opinione che di azioni compiute, si propone di comprendere l'opinione dei contribuenti rispetto ad alcuni fenomeni afferenti alla percezione di equità, alla tax compliance e all'etica fiscale.

Il questionario, strutturato in domande con risposte dicotomiche al fine di permettere la conoscenza di un fenomeno che esuli dalle spinte psicologiche tese

²⁰⁹ Demos & Pi e Demetra, 2011 www.demos.it

ad avallare un comportamento conforme alla norma sociale, analizza la posizione dei contribuenti sull'operato delle istituzioni, la percezione che il contribuente ha dei controlli verso di sé e verso gli altri e cerca di indagare il comportamento dei contribuenti in fase di dichiarazione.

Il questionario così strutturato, pur non avendo in termini statistici una popolazione rappresentativa della popolazione italiana, consente comunque di indagare le numerose dimensioni della morale fiscale dei vari contribuenti.

Occorre precisare che i dati raccolti si riferiscono a quanto dichiarato dai referenti nelle singole sezioni del questionario e, quindi, l'attendibilità delle informazioni raccolte risente della discrezionalità lasciata a tali soggetti nella compilazione dello stesso.

Per analizzare la percezione e le capacità cognitive dei contribuenti e come queste possano esercitare un'influenza sulla tax compliance si è ritenuto valido un campione composto da 50 individui: il questionario è stato somministrato ad un campione di 25 uomini e 25 donne, mantenendo pertanto una simmetria tra generi diversi. tutti i soggetti interpellati hanno compilato il questionario in ogni sua parte, nonostante l'argomento complesso e "sensibile".

Per quanto concerne la numerosità del campione si ricorda che Massarrat-Mashhadi e SIELAFF (2012)²¹⁰ per analizzare la percezione e le capacità cognitive dei contribuenti e come esse influissero sulla tax compliance per le loro evidenze "survey-based", hanno ritenuto valido un campione composto da circa 290 soggetti, Spicer and Becker (1980)²¹¹ per misurare la relazione tra evasione fiscale e l'iniquità percepita del sistema fiscale; attraverso un esperimento hanno utilizzato 57 studenti, e la ridotta numerosità campionaria si rinviene anche in altri esperimenti o interviste: Cummings et al (2009) conducono un esperimento con 88 soggetti per l'analisi di elementi utili alla definizione della tax compliance in Sud Africa e 99 soggetti per il Botswana, Friedland (1982)²¹².

²¹⁰ Massarrat-Mashhadi e SIELAFF, 2012

²¹¹ Spicer and Becker, 1980

²¹² Friedland, 1982

2.5. Analisi e descrizione dei principali risultati

L'approccio allo studio del questionario, considerato l'aspetto esplorativo dello stesso, è stato preminentemente di tipo quali-quantitativo.

L'analisi dei dati ha previsto un metodo integrato quali-quantitativo; parte del questionario è stato analizzato, infatti, con tecniche narrative, altre con tecniche quantitative di carattere esplorativo. Lo scopo ultimo era quello di individuare dei rapporti di correlazione tra alcune variabili e, al contempo, di riuscire a rappresentare dei "gruppi" di contribuenti. I due approcci si integrano per una migliore comprensione della realtà sia in fase di predisposizione dell'indagine, che in fase di interpretazione dei dati. In pratica partendo dall'approccio teorico, intrecciando metodologia di analisi e dati sia di tipo qualitativo sia quantitativo e non definendo a priori uno schema rigido, permettendo, quindi, l'apporto di ulteriori dati per approfondire, confutare le ipotesi iniziali frutto di secondary data analysis, si è potuto verificare l'esistenza di elementi correlati alla *tax morale e la percezione del fisco da parte dei contribuenti*.

In questo paragrafo saranno descritti i principali risultati derivanti dall'analisi delle domande del questionario.

La scelta delle tecniche statistiche utilizzate per l'analisi dei dati raccolti, ha tenuto conto di una serie di fattori quali l'obiettivo dell'analisi e la natura del dato, ossia la tipologia della variabile osservata.

A tal scopo il processo di indagine ha previsto dapprima un'analisi univariata dei dati finalizzata ad osservare la distribuzione dei caratteri presi singolarmente e successivamente un'analisi bivariata a multivariata per la ricerca delle possibili relazioni tra coppie o gruppi di variabili.

La distribuzione dei caratteri di maggiore interesse è stata rappresentata attraverso l'utilizzo di grafici di facile lettura: per i caratteri qualitativi ordinati o quantitativi discreti si è preferito utilizzare rappresentazioni grafiche quali diagrammi a barre o grafici a torta come di seguito esposto²¹³:

²¹³ I caratteri statistici possono essere qualitativi-sconnessi, qualitativi-ordinati, quantitativi-discreti, quantitativi-continui. I dati raccolti a seguito dell'applicazione del modello sono di tipo sia qualitativo-ordinato (ad es. livello di istruzione) sia di tipo qualitativo-sconnesso (come ad es. il genere, lo stato di famiglia, il lavoro) sia di tipo quantitativo (ovvero l'età, il reddito, il numero componenti la famiglia).

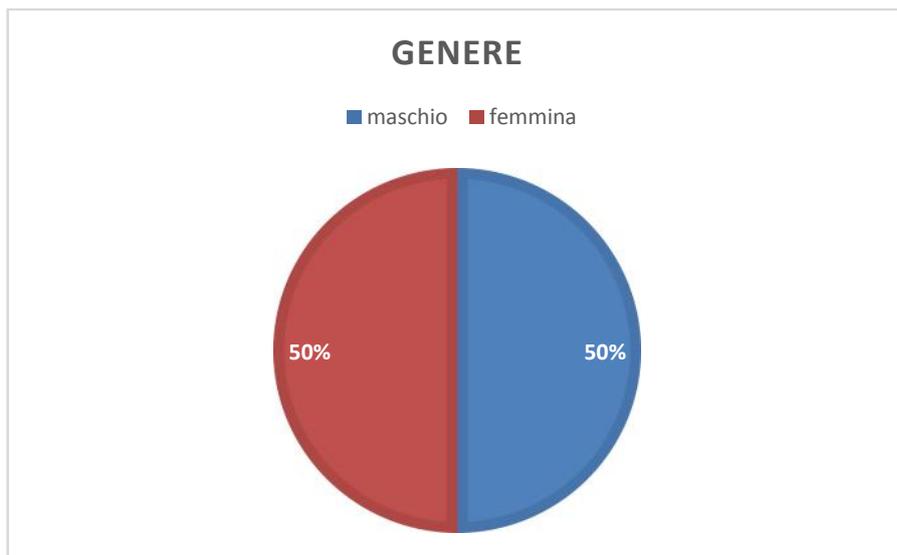
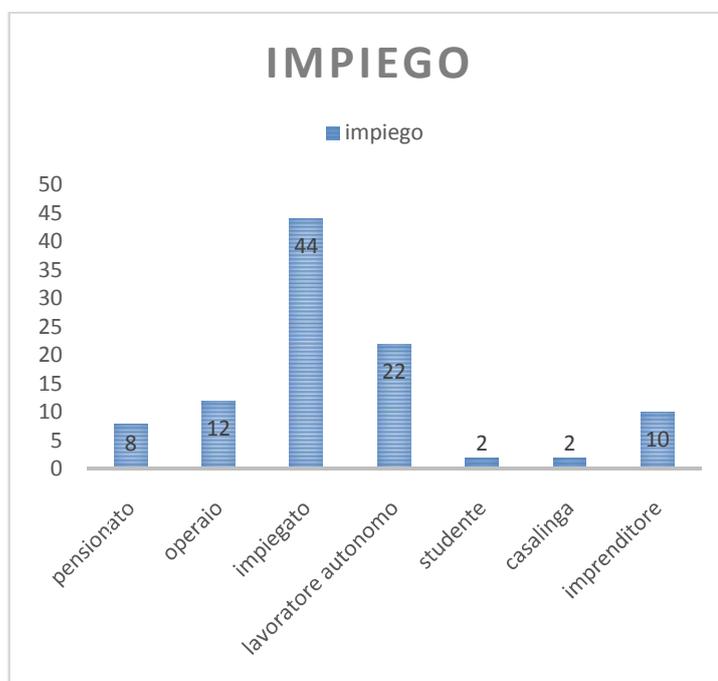


Grafico n.1:suddivisione del genere nella popolazione



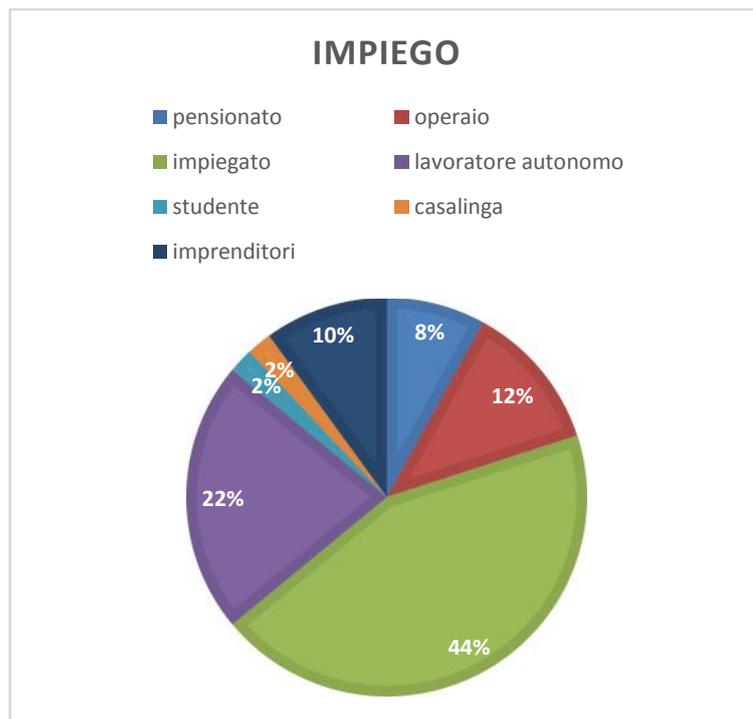
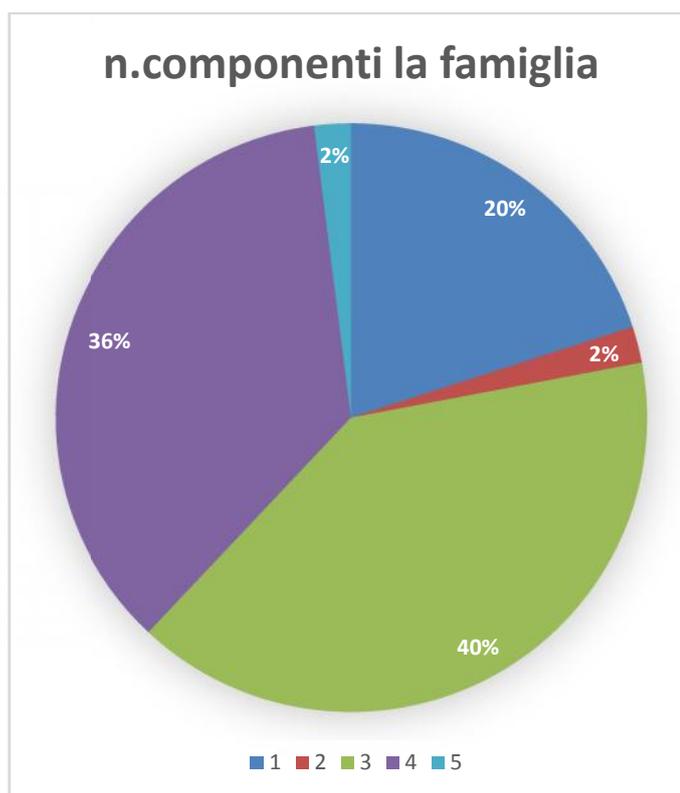


Grafico n.2:tipologia di impiego della popolazione intervistata



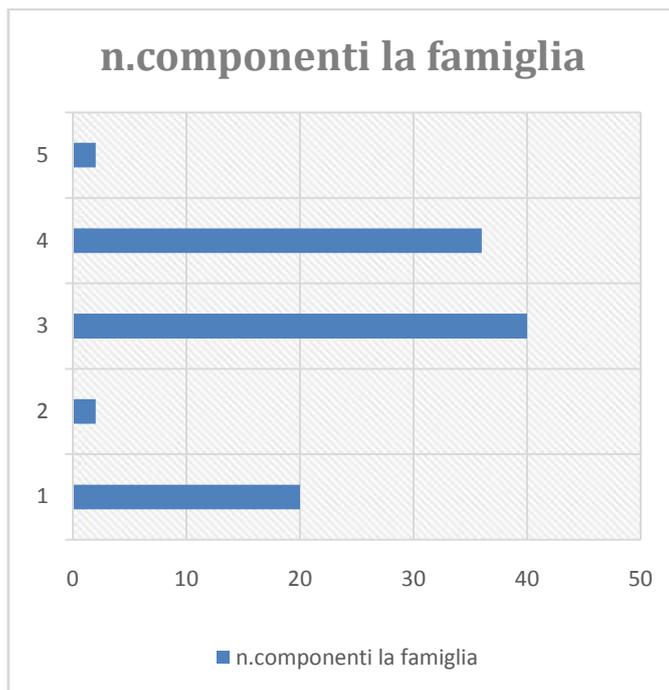
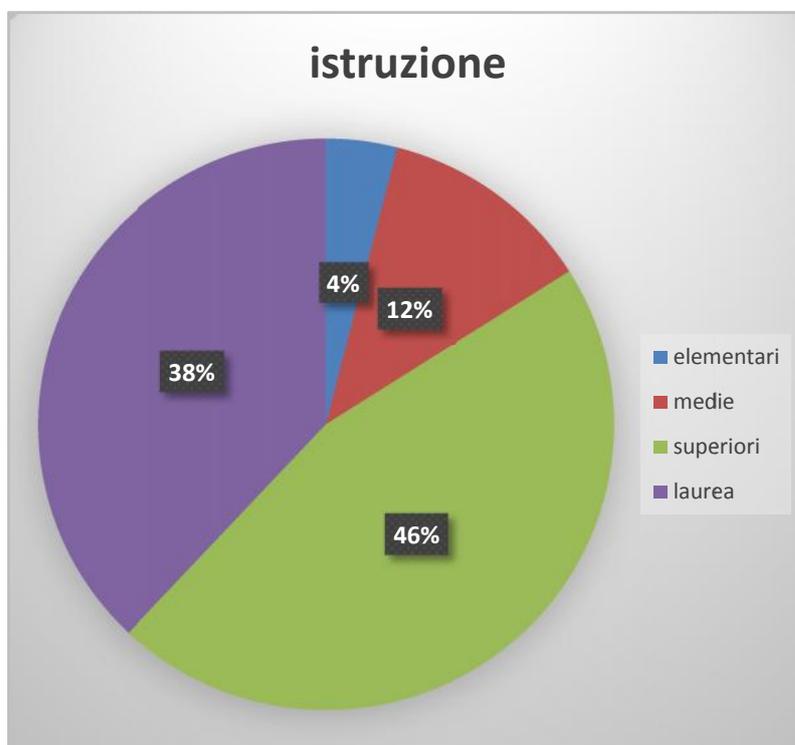


Grafico n.3:suddivisione del numero di componenti all'interno del nucleo familiare del campione analizzato



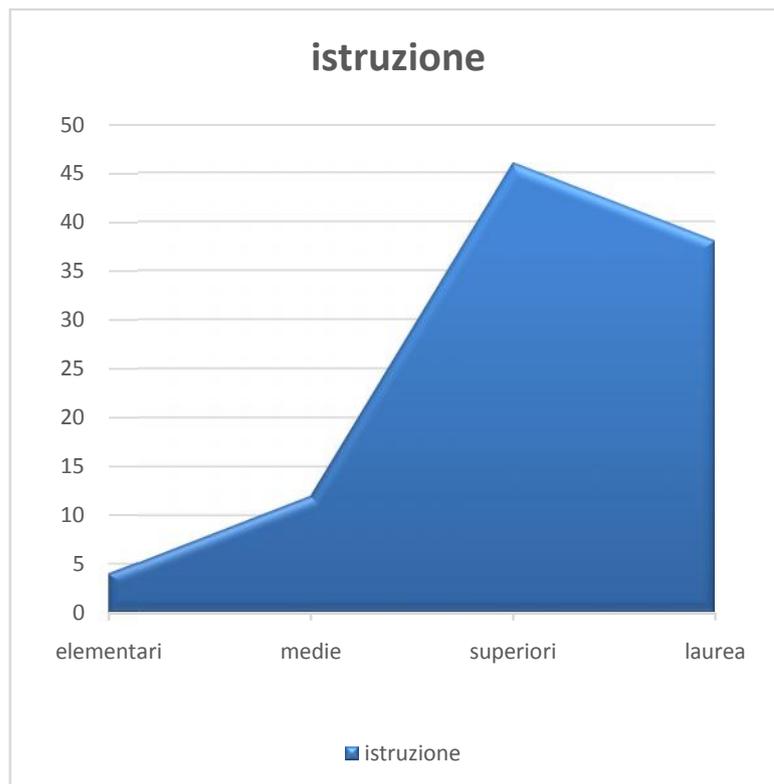


Grafico n.4: livello di istruzione

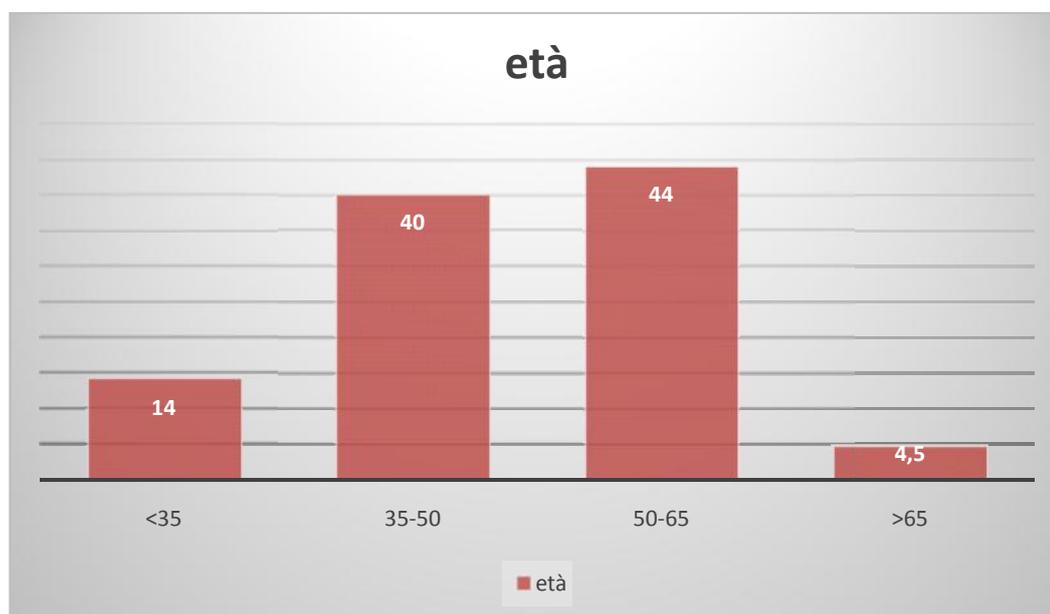


Grafico n. 5: suddivisione per età del campione

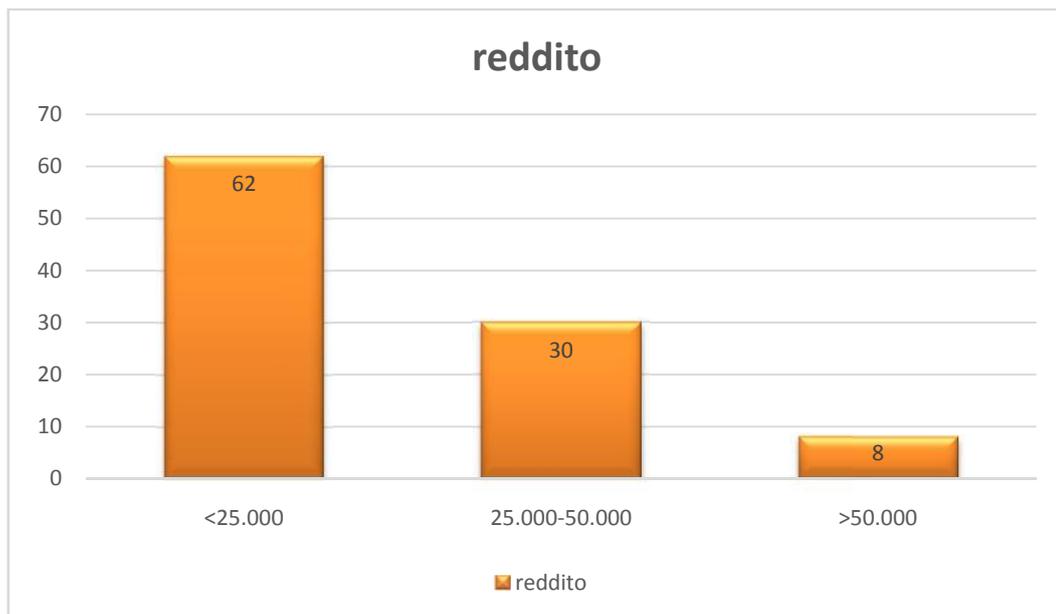


Grafico n. 6: redditi percepiti all'interno del campione

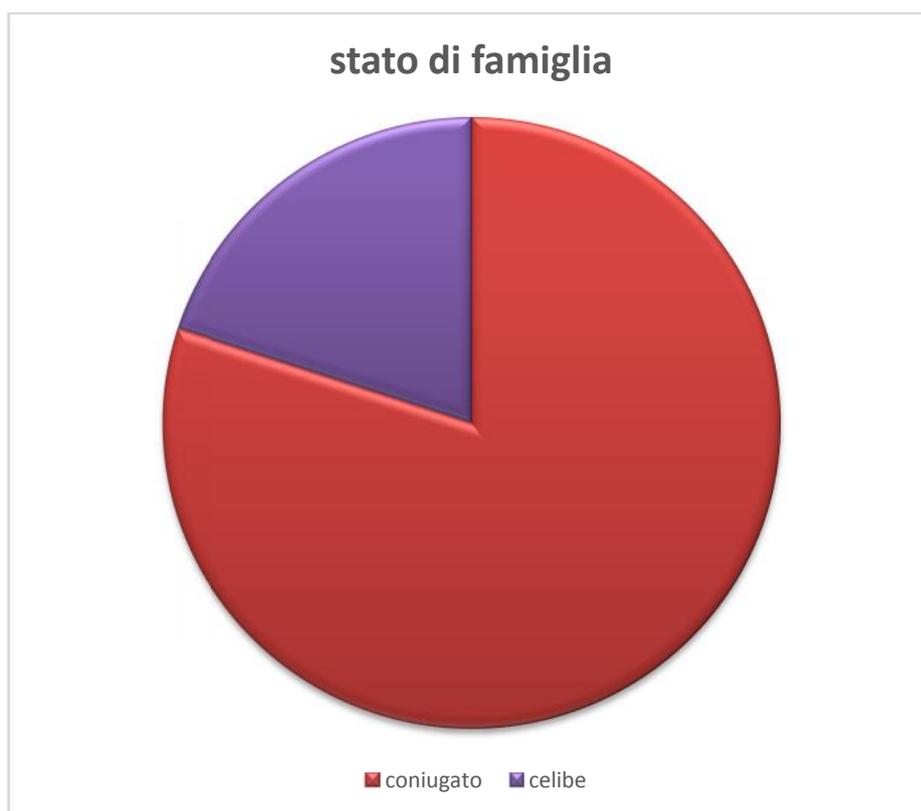


Grafico n. 7: stato di famiglia

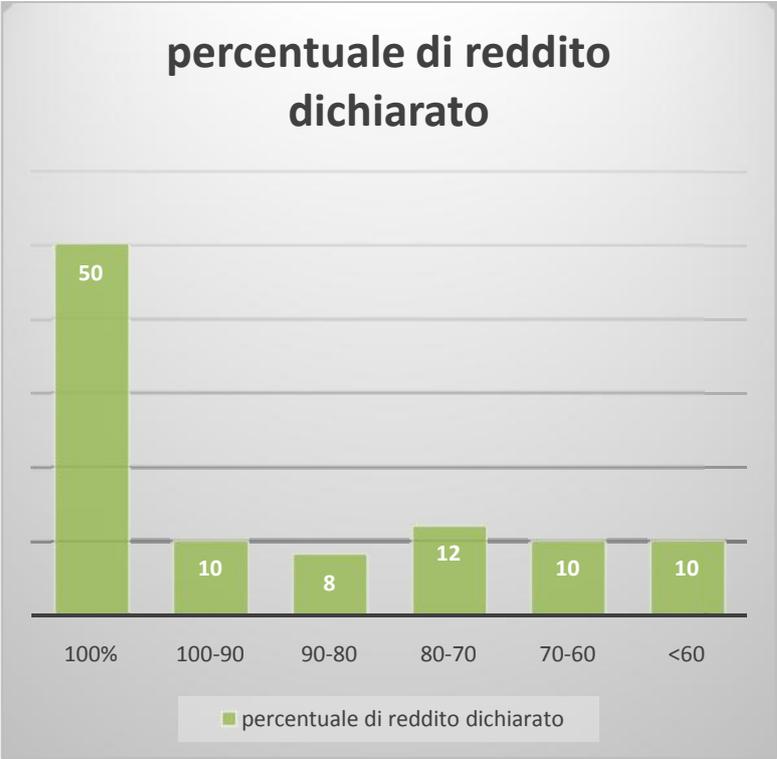
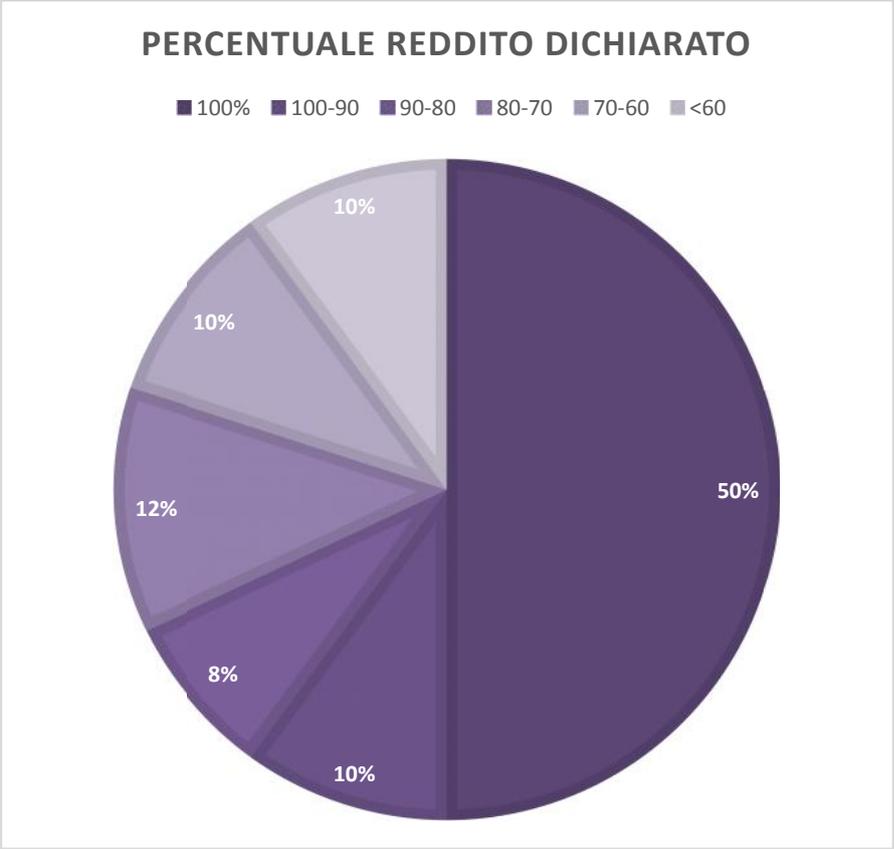


Grafico n.8: ripartizione reddito dichiarato nel campione.

L'analisi dei dati, analizzati con tecniche narrative e di carattere esplorativo ha consentito l'individuazione di alcuni rapporti di correlazione tra le variabili esaminate

Il campione di riferimento si caratterizza per una prevalenza preponderante di impiegati²¹⁴ (che rappresentano quasi la metà del campione) a seguire lavoratori autonomi (22%) operai e imprenditori, rispettivamente 12% e 10%²¹⁵.

Solo una piccola minoranza è costituita da pensionati²¹⁶(8%).

Inoltre il questionario è stato somministrato anche ad una categoria di contribuenti non percettrice di redditi quali casalinghe e studenti, rappresentativi in totale il 4% del campione.

Il nucleo familiare dei rispondenti si caratterizza per lo più per la presenza di tre componenti(40% del campione) o quattro componenti(36% del campione) che unitamente considerati sono rappresentativi dell'oltre 75% della popolazione.

Se si considera che solo il 20% si compone di un solo membro, la restante parte ovvero due e cinque componenti rappresentano il resto della popolazione.

Il livello di istruzione rilevato ha dato quale risultato un profilo medio-alto: il 38% del campione possiede una laurea²¹⁷ e il 46% possiede un titolo di studio superiore²¹⁸, se si considera che queste unitariamente considerate rappresentano 84% del campione, sono una piccola parte possiede un titolo basso (media inferiore)²¹⁹(12%) o molto basso(elementari) 4%²²⁰.

L'età del campione, raggruppate in classi non omogenee e di diversa ampiezza, si concentra in un intorno di valori abbastanza alto: 84% del campione ha un'età compresa tra 35-65 anni (di questi il 40% ha un'età tra i 35-50 e il 44% tra i 50-65)²²¹. Solo il 14% ha un'età inferiore ai 35 anni, e il 2% superiore ai 65anni²²².

²¹⁴ Tale percentuale è maggiore rispetto alle donne

²¹⁵ Un elemento interessante del campione è che il 90% degli intervistati è di genere maschile

²¹⁶ I pensionati sono equamente suddivisi tra uomini e donne.

²¹⁷ Tra i laureati il 50% è di genere maschile e il 50% è di genere femminile

²¹⁸ Il 56% delle donne ha un titolo di studio superiore rispetto agli uomini che rappresentano il 44% del campione

²¹⁹ Proporzionalmente suddiviso tra uomini e donne.

²²⁰ Tutti di genere maschile.

²²¹ Il campione relativo all'età rileva una medesima incidenza delle donne rispetto agli uomini.

²²² 100%di genere femminile.

Più della metà del campione riferisce di percepire un reddito inferiore ai 25.000 euro ²²³(62%), il 30% afferma di percepire un reddito superiore ai 25.000euro ma inferiore ai 50.000euro²²⁴mentre solo una piccolissima minoranza dichiara di percepire un reddito superiore ai 50.000euro²²⁵(8%).

In merito allo stato di famiglia l'80% degli individui intervistati si dichiara coniugato (tale percentuale risulta superiore tra le donne intervistate con un'incidenza del 44% rispetto agli uomini).

Tutti gli intervistati (100% del campione) ritengono che le tasse vengano pagate sempre dalla stessa categoria di contribuenti, quasi la totalità del campione (98%) considera eccessiva la tassazione italiana, la maggioranza (88%) pensa che il pagamento delle tasse sia uno dei doveri fondamentali del cittadino e la stessa percentuale ritiene che un cittadino paghi più volentieri le tasse se le pagano tutti mentre il (72%) ritiene di subire eccessivi controlli da parte del fisco.

La metà del campione (esattamente il 50%) ritiene che:

- Un'imposta considerata ingiusta una volta pagata possa essere successivamente contestata;
- Non sia giustificabile lo scambio in nero di beni e servizi con un amico;
- Non sia accettabile il pagamento in contanti per un lavoro con conseguente omissione nella dichiarazione dei redditi.
- La maggioranza della popolazione ritiene:
 - Inaccettabile evadere le tasse (58%);
 - Che una parte delle persone sia fiscalmente onesta solo per la paura di essere scoperti (60%);
 - Giustifica l'omissione in dichiarazione di piccole fonti di entrata extra difficilmente rintracciabili (52%)
 - Giustifica l'omessa dichiarazione di redditi frutti di pagamenti in contanti (54%);
 - Che alcuni individui non paghino le tasse perché i meccanismi sono troppo complicati (58%);

²²³ Il 64% tra le donne e il 36% tra gli uomini.

²²⁴ In tal caso risulta essere maggiore la frequenza del tasso di risposta tra gli uomini 66% rispetto alle donne 33%.

²²⁵ Composto per il 75% dagli uomini e per la restante parte dalle donne.

- Che non sia giustificabile l'evasione fiscale (66%);
- Che sia giusto il pagamento di minori tasse di quante dovute se si è sicuri di non essere scoperti (52%);
- Non sia giusto incrementare leggermente il dato relativo alle spese mediche aumentando gli oneri deducibili per pagare meno (52%);
- Non sia eticamente corretto ridurre il proprio reddito nella dichiarazione per arrivare a fine mese (52%);
- Non sia corretto accettare i condoni (62%);
- Ingiustificabile l'evasione fiscale addebitandola alla complessità delle norme (58%).

Con riferimento alla percentuale di reddito dichiarato, la metà del campione afferma di riportare all'interno della propria dichiarazione dei redditi il 100% dei redditi percepiti²²⁶, mentre la percentuale di popolazione che afferma di dichiarare importi minori risulta piuttosto omogenea e ben distribuita fra le restanti classi (il 10% afferma di dichiarare tra il 90% e il 100% di reddito, l'8% del campione afferma di dichiarare tra l'80% e il 90%, il 12% del campione dichiara tra l'80% e il 70% e il 10% del campione tra il 70% e il 60% e solo il 10% dichiara meno del 60% del suo reddito).

La struttura del questionario somministrato ha permesso di individuare dei rapporti di correlazione tra alcune variabili e l'esistenza di elementi corrispondenti alla tax morale: incrociando l'analisi volta ad indagare la percentuale di reddito dichiarato con il livello di istruzione, si rileva una correlazione positiva tra le due variabili ovvero all'aumentare del livello di istruzione corrisponde un maggior reddito dichiarato. Infatti sono proprio i possessori di licenza media ed elementare a contraddistinguersi per un' elevato tasso di evasione (il 6% di essi nasconde fino al 30% del suo reddito). Dato interessante sono gli imprenditori che, tutti laureati, esulano da tale regola generale ovvero per tale categoria si rileva una correlazione negativa tra livello di istruzione e percentuale di reddito dichiarato²²⁷. inoltre la

²²⁶ Nel nostro campione sono soprattutto le donne a dichiarare il proprio reddito o a nascondere soltanto una piccola percentuale di questo (circa il 75% della popolazione femminile).

²²⁷ Tutti gli appartenenti a tale categoria dichiarano tra il 20% e il 40% del reddito percepito.

tendenza all'evasione fiscale risulta leggermente superiore per le donne²²⁸ rispetto agli uomini.

La variabile livello di istruzione risulta fortemente influenzante altre variabili quali l'aumento degli oneri deducibili e/o detraibili o la riduzione degli importi in dichiarazione: il 60% del campione dichiara di avere aumentato gli oneri o ridotto gli importi e il 40% dello stesso campione si compone di laureati mentre il 53% di diplomati. La restante parte del campione che ha risposto negativamente alla domanda (40%), è composto per il 70% da possessori di titolo di studio superiori o medie.

I risultati a tale domanda sono stati incrociati con la successiva che chiedeva ai contribuenti di esporre la propria posizione in merito alla doverosità circa il pagamento delle tasse: anche in tal caso si è riscontrata una relazione positiva tra livello di istruzione e senso civico ovvero tra l'86% della popolazione che ha risposto affermativamente, 86% è costituita da laureati e diplomati. Al crescere del livello di istruzione inoltre si rileva una percentuale crescente del numero di individui che non giustifica l'evasione di tasse ingiuste (circa l'89% della popolazione ritiene ingiusta l'evasione fiscale).

La frequenza di tale previsione è totalmente in accordo con l'opinione espressa dalla popolazione circa l'accettabilità/ inaccettabilità dell'evasione fiscale: il 58% del campione ritiene inaccettabile evadere le tasse e tale frequenza è maggiore tra i laureati e i titolari di diploma (rispettivamente il 20% e il 34% dei rispondenti affermativamente).

Infine il livello di istruzione rileva quale variabile significativa anche in merito alla domanda che chiede ai contribuenti se l'evasione possa essere uno dei peggiori reati che un cittadino possa commettere perché danneggia tutti: il 52% risponde affermativamente e anche in tal caso la frequenza risulta essere maggiore tra i laureati (il 18% del campione totale) e i diplomati (il 30% del campione totale).

La maggioranza della popolazione (circa il 56%) è favorevole ad un aumento delle tasse che possa però garantire maggiori servizi ed assistenza. Tale frequenza maggiore tra le donne rispetto agli uomini, è più elevata per i laureati (24%) e

²²⁸ Circa il 58%.

diplomati(20%), percentuali quasi nel totale inalterate se si considera il campione dei sfavorevoli, circa il 16% tra i laureati e il 24% tra i diplomati.

Coerentemente a tali previsioni, il 54% della popolazione giustifica l'omissione in dichiarazione di fonti di entrata non rintracciabili²²⁹ mentre tra coloro che non giustificano tale esigua evasione fiscale assumono rilievo soprattutto i diplomati²³⁰

In linea con tali previsioni risulta più alta la frequenza di coloro che non giustificano il commercio o lo scambio di beni o servizio con un amico in nero²³¹(52% della popolazione) e non giustificano di essere pagati in contanti per un lavoro con possibile elusione nella dichiarazione dei redditi²³²(il 60% della popolazione).

Considerando il livello di reddito percepito, il 94% dei contribuenti ritiene che le tasse siano eccessive (contro il 6%), di questi il 50% percepisce un reddito inferiore a 25.000euro, il 38% percepisce un reddito tra 25.000 e 50.000 euro e il 6% un reddito superiore a 50.000 euro²³³. Ha bassa incidenza la frequenza degli individui che ritiene giusta la tassazione, rappresentativa solo del 6% della popolazione.

Inoltre sono soprattutto i percettori di basso reddito (<25.00euro) a ritenere giusta l'omissione in dichiarazione di piccole fonti di entrata extra difficilmente rintracciabile dal fisco²³⁴.

Interessanti relazioni e correlazioni sono state rilevate poi tra il tipo di impiego e alcune variabili esplicative dell'atteggiamento del contribuente nei confronti del fisco e di tax compliance.

L'86% della popolazione ritiene che un cittadino paghi più volentieri le tasse se le pagano tutti: questa considerazione ha una maggior frequenza tra gli impiegati(32%), la stessa percentuale che ritiene che il fisco lo controlli eccessivamente(circa il 38%).

²²⁹ Anche a tale domanda la percentuale dei favorevoli è più alta tra i laureati (24%) e diplomati (16%).

²³⁰ Il 32% dei rispondenti.

²³¹ Anche in tal caso la frequenza risulta essere maggiore tra i laureati (il 30% dei rispondenti affermativamente) e diplomati (57% dei rispondenti affermativamente).

²³² Circa il 18% dei laureati e il 34% dei diplomati ha risposto negativamente.

²³³ Tale percentuale è rappresentata esclusivamente da imprenditori.

²³⁴ Il 34% della popolazione.

Le categorie professionali, ad esclusione degli impiegati che ritengono di essere eccessivamente controllate dal fisco sono i lavoratori autonomi(18%), gli operai(14%) e a seguire pensionati (12%) e imprenditori(10%). Sono soprattutto gli impiegati a non giustificare lo scambio di beni o servizi in nero con un'amico (38%), mentre tra coloro che considerano tale pratica accettabile(circa il 54% della popolazione), la categoria professionale maggiormente propensa a tale prassi è quella dei lavoratori autonomi(18 % della popolazione).

Le stesse considerazioni, con percentuali analoghe, sono state estrapolate dalle risposte relative alla giustificabilità di pagamenti in contanti per un lavoro con la possibilità di elusione di tali dati in dichiarazione.

Il 48% della popolazione ritiene giustificabile incrementare leggermente il dato relativo alle spese mediche o altre spese in modo da potere aumentare gli oneri deducibili con l'obiettivo di pagare meno²³⁵ mentre sono gli impiegati la categoria meno predisposta all'attuazione di tale pratica(il32 % dei rispondenti negativamente).

Se il 50% della popolazione ritiene giustificabile l'omessa dichiarazione di redditi frutto di pagamenti in contanti, il 56% della popolazione giustifica la riduzione del reddito dichiarato per poter arrivare a fine mese²³⁶.

Il 36% di coloro che ritengono equi e ragionevoli le attività di controllo dell'Agenzia delle Entrate il 16% è costituito prevalentemente da lavoratori autonomi e per il 14% da impiegati, è maggiore la percentuale di coloro che ritengono non equi e ragionevoli le attività in oggetto.

I condoni sono giustificati da quasi la metà dei rispondenti²³⁷ (di questi i più favorevoli sono proprio gli impiegati).

Infine, dato il peso del numero di impiegati intervistati rispetto al totale della popolazione, gli impiegati risultano essere anche la categoria professionale che maggiormente ritiene che non sia la complessità delle norme a giustificare l'evasione fiscale.

²³⁵ Le categorie professionali più inclini a tale pratica sono i lavoratori autonomi e gli imprenditori (rispettivamente il 16 % e il 12%).

²³⁶ Sono soprattutto gli impiegati (18%) e i lavoratori autonomi (16%) a ritenere giusto questo atteggiamento.

²³⁷ Rappresentativi del 30% del campione.

In linea con le risultanze delle precedenti indagini condotte a livello nazionale su un campione molto più ampio²³⁸, nel nostro campione sono proprio le donne ad essere più propense a migliorare la propria correttezza fiscale. Tale differenza non è così marcata, tuttavia, con riferimento alla percezione dei fenomeni relativi alla tax morale anche se gli uomini si attestano leggermente al disopra rispetto alle donne nella giustificazione dei reati ed delle frodi.

La correttezza fiscale risulta correlata negativamente all'età ovvero, come dimostrato anche da gran parte della letteratura, i giovani sono i soggetti più inclini a manifestare una minor correttezza fiscale, una maggiore tolleranza all'evasione e livelli inferiori di morale fiscale rispetto ai più anziani mentre cresce, all'aumentare dell'età, la soddisfazione per le spese sostenute dallo Stato e i servizi da questo offerti con una conseguente minor resistenza fiscale. Le letterature prevalente ritiene infatti che all'aumentare dell'età vi sia un cambiamento nell'orientamento valoriale, e che gli anziani abbiano una consolidata abitudine al pagamento delle tasse ed una maggiore considerazione per l'assistenza ricevuta dallo Stato, nonché una maggiore dipendenza dalle norme e una minore propensione al rischio con conseguente maggior timore delle sanzioni e pessimismo sulle possibilità di evadere impunemente. Tali atteggiamenti risultano essere evidenziati anche dalle risultanze del questionario somministrato in quanto sono proprio i pensionati e i contribuenti over 60 a dimostrare una maggior vicinanza allo Stato espressa attraverso una minor evasione fiscale ed un atteggiamento più favorevole circa il pagamento delle tasse e l'adozione di comportamenti "corretti" nei confronti del fisco e dello stato.

Si rileva anche una relazione positiva tra titolo di studio, espressivo della capacità di acquisire informazioni, e il grado di adempimento fiscale: un più elevato livello di scolarità risulta collegato, nelle risultanze dei questionario somministrati a livello nazionale come nel questionario proposto nel campione oggetto di indagine, ad una bassa evasione. Tuttavia nel campione esaminato sussiste una piccola percentuale di contribuenti, tutti dotati di laurea, che dimostrano come ad un titolo di studio più elevato corrisponde una maggior predisposizione all'evasione. In tal caso la variabile istruzione gioca un duplice ruolo: oltre a

²³⁸ https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/temi-discussione/2007/2007-0618/tema_618.pdf

favorire una consapevolezza dei benefici sociali resi possibili dalla fiscalità e promuovere standard etici più elevati nelle condotte fiscali, un'istruzione di livello superiore può anche essere la premessa di una miglior conoscenza degli aspetti tecnici fiscali e quindi delle opportunità di evasione.

La letteratura attribuisce ai contribuenti con alto reddito una minor correttezza fiscale, una minor morale fiscale, un minor valore di deterrenza delle sanzioni, una maggior avversione alla tassazione e una minor percezione di equità. Nel campione esaminato la propensione ad una maggiore evasione viene spesso associata ad un sentimento di persecuzione da parte dei soggetti con reddito medio-alto: è soprattutto tale categoria di contribuenti che giustifica maggiormente l'evasione fiscale (rispetto ai contribuenti con reddito inferiore) nonché pratiche distorsive nella fiscalità.

Anche la categoria lavorativa è risultata essere, nel nostro campione, una variabile esplicativa di numerosi atteggiamenti che trovano riflesso nei risultati delle indagini condotte a livello nazionale: i lavoratori autonomi hanno un atteggiamento maggiormente negativo verso la contribuzione fiscale ed il pagamento delle tasse, a differenza dei dipendenti pubblici. Sono infatti proprio i liberi professionisti ed i lavoratori autonomi a ritenere che le tasse siano eccessive. Tale atteggiamento potrebbe essere spiegato dalla circostanza che i liberi professionisti ed i lavoratori autonomi versano le imposte direttamente, sottraendo dal loro patrimonio somme di denaro di cui sono già entrati in possesso e, proprio per questo, sperimentano maggiormente un sentimento di "perdita" che può arrivare fino a far percepire le tasse come un furto. La morale fiscale, quindi, risulta minore fra i lavoratori autonomi rispetto ai lavoratori dipendenti.

Conclusioni

L'indagine empirica consente di svolgere importanti considerazioni sulle interconnessioni tra tax morale e tax compliance.

Posto che il tax gap da solo non può essere considerato uno strumento valido di valutazione della tax compliance in quanto rappresenta una istantanea, lo status quo dell'evasione poiché non considera le dinamiche comportamentali che l'anno determinata, è emerso da più parti l'esigenza di concentrare l'attenzione sul come la conoscenza fiscale del contribuente influenzi le sue scelte.

L'attenzione cioè si è spostata verso l'analisi della propensione individuale a pagare le tasse comunemente chiamata *lealtà fiscale* (tax morale nella letteratura in lingua inglese).

La lealtà fiscale viene tipicamente misurata con indagini nelle quali si raccolgono le opinioni dei cittadini sull'evasione fiscale.

Nel capitolo, dopo aver parlato dei risultati di precedenti indagini empiriche effettuate a livello internazionale e nazionale, si è passati ad analizzare il questionario somministrato dallo scrivente ed in base all'analisi dei risultati si è giunti alla conclusione che anche nel campione considerato è stato possibile riscontrare quegli elementi afferenti alla tax morale che influiscono sulla tax compliance.

Una parte dell'opinione pubblica sembra convinta del fatto che l'Italia si divida da sempre nel popolo dei vessati, approssimativamente coincidente con i lavoratori dipendenti e i pensionati, e in quello dei furbi, di solito identificati con commercianti e lavoratori autonomi. Abbiamo visto che l'evasione, benché ad oggi poco conosciuta in termini di quantificazione, è un problema sociale ed economico percepito come avente dimensioni rilevanti.

Da più parti si stima che ogni anno in Italia l'evasione fiscale sottragga oltre 100 miliardi di euro di soldi destinati ai servizi pubblici; l'indignazione dovrebbe essere pressante, invece, nonostante la cospicuità degli importi, sembra non ci sia la consapevolezza della lesione dei diritti che essa comporta.

Si evidenzia che il rapporto Stato-Contribuente è il volano per un'efficace simbiosi fra i due soggetti e condizione necessaria perché il contribuente non si

senta perseguitato. Il sentimento di persecuzione (“controllano sempre e solo me” generato dal senso di ingiustizia e dalla sovrastima dei controlli a proprio carico rinvenibile nell’analisi di sopra) è fortemente correlato al maggiore tax gap. Lo Stato dovrebbe, pertanto, trovare il giusto equilibrio tra “politiche di deterrenza” (in termini chiaramente di percezione della stessa da parte del contribuente) e miglioramento del rapporto Stato-contribuente (in termini di senso di appartenenza, di semplificazione fiscale, di comunicazione sociale positiva perdurante nel tempo, e di percezione di una PA onesta ed incorruttibile).

CAPITOLO III

LE STRATEGIE DI CONTRASTO E IL RECUPERO DELL'EVASIONE

3.1. Introduzione

L'interesse principale e le linee guida che si sono seguite nella stesura del presente elaborato sono state fino adesso quelle di mettere in luce uno dei principali problemi a livello macroeconomico per lo Stato italiano, di conoscerne la natura e gli aspetti qualitativi che lo caratterizzano, di fornirne una visione dell'evoluzione e distribuzione a livello regionale e settoriale e di rimarcare con fermezza gli effetti consequenziali che la messa in atto dei comportamenti evasivi comporta.

Adesso però si è giunti al punto di dare risalto alla parte che probabilmente suscita maggiore curiosità e interesse perchè indirizza il lettore sulla strada “della risoluzione” o meglio del “tentativo di risoluzione” che l'amministrazione finanziaria ha perseguito nel corso degli anni e che attualmente persegue con lo sguardo proiettato ad un futuro caratterizzato dal raggiungimento di un corretto equilibrio nella lotta all'evasione fiscale.

3.2 LE AZIONI DI CONTRASTO ALL'EVASIONE

Il termine “*recupero dell'evasione*” si presta a molteplici interpretazioni e, pertanto, si rende necessario fare chiarezza da un punto di vista definitorio. Se con il termine di “*recupero dell'evasione*” si intende la totalità delle somme assicurate all'erario a seguito di un più compiuto adempimento degli obblighi fiscali, allora, si deve parlare di recupero del *tax gap*. Ciò implica che a tale recupero concorrano anche gli interventi posti in essere per ovviare, o prevenire il mancato gettito dovuto ad errori nella compilazione delle dichiarazioni o a mancati versamenti dovuti a crisi di liquidità.

Il *recupero dell'evasione* in senso stretto si riferisce unicamente a una parte del *tax gap* imputabile ai comportamenti intenzionali posti in essere per ridurre la capacità contributiva. Di tale recupero è possibile fornire due interpretazioni: una restrittiva e l'altra estensiva:

- i) **l'interpretazione restrittiva** identifica il recupero con le somme derivanti da attività di accertamento e controllo;
- ii) **l'interpretazione estensiva** definisce il recupero fiscale come somma dei proventi derivanti da attività di accertamento e controllo più l'extra-gettito da adempimento spontaneo derivante da un miglioramento della *compliance* dei contribuenti.

È ormai opinione condivisa, sia a livello nazionale sia internazionale, che le autorità fiscali abbiano come fine ultimo dell'azione l'interpretazione estensiva di recupero. Al fine di ottenere un extra-gettito da adempimento spontaneo si deve, pertanto, porre in essere un'attività deterrente. È in questo campo che assume una rilevanza specifica l'attività di contrasto all'evasione, che, inoltre, dà luogo alla definizione restrittiva di recupero.

Nella lotta all'evasione fiscale l'Italia è passata :

- 1) Da un sostanziale disinteresse che ha caratterizzato l'approccio dominante fino alla metà degli anni 90, quando il rilassamento dello Stato era dovuto al fatto che il bilancio veniva fatto quadrare per modo di dire ricorrendo sistematicamente al debito pubblico;
- 2) A un perdonismo eccessivo che ha caratterizzato i primi anni 2000, giocato sui condoni fiscali del biennio 2002-2003, sulla base della teoria che, se le imposte sono alte, è un diritto del cittadino evaderne una parte, anziché un dovere di chi governa adoperarsi in modo concreto per abbassarle;
- 3) Ad una frenesia da gettito che ha caratterizzato gli anni dal 2006 in avanti e che, complice la crisi, a partire dal 2009 ha determinato un crescendo di norme a senso unico in materia di accertamento e riscossione;
- 4) Ad un periodo, quello attuale, in cui la ricerca del giusto equilibrio nella lotta all'evasione fiscale consiste nel rifiutare tutto quanto nei punti precedenti per dar vita ad una attività di prevenzione più che di contrasto all'evasione fiscale, secondo il modello inglese Nudge²³⁹.

²³⁹ Prevale l'idea della "Trasparenza comunicativa" basata su una nuova sensibilità diretta alla personalizzazione dei messaggi e alla semplificazione del linguaggio. L'ispirazione nasce dal modello nudging (spinta gentile) di Richard H. Thaler e Cass R. Sunstein e dall'esperienza anglosassone in tema di behavioral science. Questi studi, che hanno trovato nel contesto britannico un primo promettente banco di prova, si basano essenzialmente sulla valorizzazione delle

Le norme introdotte in questi ultimi anni, in materia di accertamento e di riscossione, così come la scelta dello Stato di non affidarsi più ad una rete di concessionari privati ma di gestire direttamente la riscossione per il tramite di Equitalia, hanno gettato le basi perché potesse essere davvero condotta una lotta all'evasione fiscale efficace.

La strategia globale sviluppata negli ultimi anni dall'Agenzia delle Entrate italiana ha puntato alla riduzione del *tax gap*, al miglioramento delle *tax compliance*, non diversamente da quanto effettuato dalle amministrazioni fiscali degli altri paesi.

Le amministrazioni fiscali in generale presentano modi diversi sia di combattere l'evasione fiscale sia di incoraggiare la *tax compliance* e tale diversità di approccio è determinato dalle diverse condizioni in cui esse operano: rileva, abbiamo visto, lo specifico contesto culturale, giuridico, economico e politico .

Tuttavia le sfide sono comuni e le strategie seguite sono molto simili. In un sistema economico sempre più interconnesso a livello globale ciò non deve stupire ed è motivo anche di una più stretta collaborazione tra le varie amministrazioni.

Secondo l'idea di *tax compliance* tradizionale e prevalente nella maggior parte delle amministrazioni fiscali fino alla fine del secolo scorso, il compito di tali amministrazioni era quello di scoprire ed impedire l'evasione. Per semplificare il concetto si può dire che , data la possibilità e l'assenza di controlli efficaci da parte dell'autorità, i contribuenti tendessero naturalmente a non adempiere.

Ciò comportava l'enfasi sul “*fare ronde*” per impedire le violazioni , ovvero un enfasi su numerosi interventi per favorire la *tax compliance* soprattutto in quelle aree percepite a maggior rischio. Il successo era commisurato al numero degli interventi ed al loro esito, secondo l'idea che aumentando i controlli ne sarebbe aumentata anche la proficuità. Numerosi cambiamenti nell'ambiente esterno hanno condotto ad un ripensamento. I contribuenti sono diventati sempre più esigenti e si aspettavano che le amministrazioni fiscali giustificassero il proprio intervento. Il riconoscimento dei diritti dei contribuenti così come delle loro responsabilità è divenuto sempre più esplicito. Analisi poi più approfondite

componenti “irrazionali” del comportamento economico, sul progressivo superamento dell'approccio puramente repressivo/sanzionatorio e sulla conseguente modulazione delle attività istituzionali sul profilo e sulla motivational posture del contribuente.

sull'effettiva *tax compliance* hanno dimostrato che i livelli di adempimento spontaneo erano spesso più alti ed in contrasto con l'idea che i contribuenti tendessero naturalmente a non adempiere qualora fosse data loro la possibilità. Gli approcci alla *tax compliance* che ritenevano i contribuenti tutti uguali, o che comunque reagissero all'imposizione fiscale allo stesso modo, apparivano sempre meno idonei allo scopo. Le amministrazioni fiscali incominciarono a focalizzarsi sulle cause radicali dell'inadempimento e su come agire sulle stesse, arrivando alla conclusione che il concetto di “*normativa ricettiva*” ovvero le azioni di chi impone la norma devono essere guidate dalle attitudini di chi è soggetto alla norma, che da parte sua ha molto da offrire in un rapporto di reciprocità. Tutto ciò ha comportato quindi una nuova visione del contribuente da parte dell'amministrazione finanziaria e la necessità di adottare nuovi approcci alla lotta all'evasione fiscale alla luce di questo rinnovato rapporto.

Non solo.

Un'altra grande caratteristica della moderna pratica per la promozione della *tax compliance* è l'*analisi dei rischi* e la *misurazione della performance*. Quando l'oggetto della promozione della *tax compliance* era rappresentato dalle indagini sulle dichiarazioni dei redditi, misurare il successo dell'azione amministrativa fiscale era relativamente semplice e significava contare il numero di controlli e la loro proficuità.

Le moderne strategie di *tax compliance* si concentrano invece, sulla prevenzione, e questo comporta questioni complesse per la definizione delle misurazioni e delle valutazioni. Inoltre le amministrazioni fiscali hanno la responsabilità di utilizzare le proprie risorse limitate nel modo più efficace dal punto di vista dei costi. Le risorse devono essere allocate sulla base dei rischi e ciò richiede un approccio sistematico volto alla identificazione, valutazione, gerarchizzazione e trattamento dei rischi per l'adempimento.

Per il prosieguo del presente lavoro l'analisi metterà in evidenza il rinnovato rapporto cittadino- amministrazione finanziaria e l'approccio strategico manageriale che l'Agenzia delle Entrate in Italia ha adottato nell'affrontare le problematiche ad esso afferenti.

3.3 L'ORIENTAMENTO AL CITTADINO.

Negli anni recenti si è assistito generalmente ad un miglioramento dei rapporti tra fisco e contribuenti. In un'indagine condotta dal Sole24ore del 20 ottobre 2003 presso la categoria dei professionisti quali dottori commercialisti, ragionieri, revisori contabili, consulenti del lavoro e tributaristi è emerso un miglioramento della qualità del rapporto tra amministrazione finanziaria e cittadino/contribuente, da un lato per l'aumento quali – quantitativo degli strumenti di difesa a disposizione di quest'ultimo e dall'altro per effetto di una riorganizzazione interna del sistema fiscale sempre più incentrato su un **“modello aziendale”** che ha portato al raggiungimento di importanti obiettivi in termini di trasparenza, semplificazione verso i contribuenti e uno sviluppo delle professionalità e delle tecnologie in seno agli Uffici: da un rapporto di sudditanza si sta gradualmente passando a un rapporto di sostanziale collaborazione.

3.3.1 *Il New Public Management*

Per diversi decenni, la Pubblica amministrazione è stata concepita come sistema unitario e uniforme caratterizzato dall'esistenza di leggi logiche e di criteri omogenei contrapposto alla dimensione privatistica. Il *modello Burocratico* è stato recepito come tipo di modello organizzativo delle Amministrazioni pubbliche e a lungo la logica della "formalità dell'atto" ha prevalso sulla "logica di risultato".²⁴⁰

A partire dagli anni '70 cominciarono a delinearsi i primi segni di una volontà di cambiamento che ha indotto gli Stati, compreso il nostro, ad attuare politiche finalizzate a soddisfare le esigenze sia del singolo che della collettività sotto le spinte di un nuovo sistema valoriale. Il cittadino diventava sempre più esigente e rivendicava un ruolo partecipativo alle vicende del Paese ed il diritto ad influire direttamente non solo sulle scelte politiche ma, anche, sulla Pubblica amministrazione e sulla qualità dei servizi da quest'ultima erogati; l'esigenza di uno Stato più vicino ai bisogni dei cittadini attraverso l'attuazione di forme incisive di decentramento che avrebbero dovuto contribuire allo smantellamento

²⁴⁰ Borgonovi, 2001

di uno Stato accentrato, seppur formalmente vicino alle richieste della collettività, ma che concretamente, da dette istanze, si era allontanato da tempo

Con il New Public Management(NPM) il fine prioritario dell'agire amministrativo diviene la soddisfazione dei bisogni del cittadino attraverso la sostituzione della “cultura dell'adempimento formale degli atti” con la “cultura del servizio”. Utile per la stesura di questo paragrafo è il contributo di Cassia Magno (2009), Borgonovi E. (2001) e Anselmi(2003).

Il *New Public Management* è uno stile di *governance* del settore pubblico che, sull'esempio delle pubbliche amministrazioni anglosassoni, introducono logiche e principi manageriali..

Il New Public Management nasce come movimento di opinione negli anni '80 e si sviluppa in diversi Paesi del mondo; dove ha attecchito ha comportato un radicale cambiamento nel ruolo del decisore politico e di quello tecnico e nei criteri per valutare la performance. Sono stati adottati nuovi approcci finalizzati a supportare l'assunzione di responsabilità (accountability) e le decisioni, sia sul piano politico che manageriale. Il fine è quello di gestire le aziende pubbliche con una governante simile a quella privata.

L'applicazione delle logiche manageriali alle pubbliche amministrazioni, tuttavia, non implica l'automatico orientamento delle aziende pubbliche alla massimizzazione delle finalità economiche ma suggerisce la distinzione tra i fini (pubblici) e le caratteristiche dell'attività che si deve svolgere per la loro realizzazione, attività che, visto il contesto, deve essere realizzata ponendo attenzione alla ricerca delle migliori condizioni economiche per ottenere più elevati livelli quantitativi e qualitativi dei risultati date certe risorse .

Il *New Public Management* proponeva la traslazione alle pubbliche amministrazioni delle logiche e delle tecniche manageriali tradizionalmente impiegate nel settore privato nonché il superamento della logica burocratica secondo la quale il raggiungimento dei risultati è garantito dal rispetto formale di regole di funzionamento predefinite.²⁴¹

Si assiste all'affermazione della logica della misurazione della performance e del controllo dei risultati che coinvolge tutte le azioni di rinnovamento, quali quelle

²⁴¹ Anselmi, 2003

adottate nell'ambito della gestione del personale, dei sistemi informativi contabili, dei sistemi di comunicazione con l'ambiente esterno. Altro elemento principale è l'attenzione verso la comunità di riferimento; infatti l'attività della PA deve prestare attenzione ai bisogni dei cittadini cercando di cogliere le reali esigenze, migliorare la qualità e l'accesso dei servizi. Ad essi sono riconducibili strumenti come le certificazioni di qualità, le carte dei servizi, la creazione di sportelli. I Governi, durante gli anni 1980 e 1990, hanno seguito un modello comune: la riduzione della dimensione del settore pubblico, decentramento, livellamento delle strutture, la creazione di Agenzie, semplificazione normativa, modernizzazione della funzione risorse umane, guida per l'utente, l'introduzione di meccanismi di valutazione, cambiamenti nella cultura organizzativa e la promozione dell'ITC. La maggior parte di queste misure, direttamente o indirettamente, hanno ridefinito le relazioni delle amministrazioni con il loro ambiente.

3.3.2. Responsive Management

Un'evoluzione del NPM è rappresentata dal *Responsive Management*. Premesso che con il NPM il fine prioritario dell'agire amministrativo è la soddisfazione dei bisogni del cittadino attraverso la sostituzione della "cultura dell'adempimento formale degli atti" con la "cultura del servizio" introducendo, per dirla con S. Sarno (2003)²⁴² "concetti di marketing strategico nel settore pubblico, perché per soddisfare esigenze diverse bisogna diversificare anche i servizi pubblici, il che non è affatto in contrasto con la funzione sociale dell'amministrazione pubblica, in quanto differenziare non significa discriminare, cioè escludere qualcuno dalla soddisfazione che può generarsi dalla fruizione di un bene" che rappresenta, certamente, un'evoluzione ulteriore rispetto alla "cultura del risultato" *sic et simpliciter*. Il NPM è entrato in crisi quando, alla ricerca del decentramento, ha fatto ampio uso di attività in *outsourcing* determinando un ingigantimento della sfera pubblica e dei suoi satelliti, oltre ad accrescere la necessità di trasferimenti finanziari e pensare nuovi elementi normativi in grado di regolare i rapporti in essere portando, in pratica, ad una maggiore lentezza della PA. Il *Responsive*

²⁴² Sarno, 2003

management si basa su alcuni concetti chiave che appaiono al tempo stesso, innovativi ma, altresì, correttivi rispetto ai punti di debolezza emersi nel corso degli anni con l'applicazione del New Public Management. Il modello, per esempio, riparte dall'idea di cittadino rispetto a quello di cliente; il nuovo modello di riferimento si ispira (sempre in una logica di efficienza e di efficacia) alla responsabilità, alla trasparenza e alla partecipazione. In tale contesto i rapporti tra lo Stato e i cittadini non si basano sul "diritto" ma sull'"*Empowerment*". Si assiste al passaggio dalla "cultura del risultato" alla "cultura del processo". Il cittadino non è più soggetto passivo ma in un'evoluzione del modello diventa parte in causa co-responsabile. Seguendo tale prospettiva l'Amministrazione deve consentire il passaggio del cittadino da amministrato a corresponsabile attraverso anche strumenti che diano allo stesso la possibilità di esprimere giudizi, muovere obiezioni etc.

Si tratta di sostenere il rapporto cittadino-PA, ricostruire la fiducia, migliorare la trasparenza. L'OCSE (2001), in una dichiarazione sulle politiche della Pubblica Amministrazione, ha usato l'espressione "Cittadini come partner", e ha sottolineato l'importanza della partecipazione attiva dei cittadini al processo di elaborazione delle politiche pubbliche. Da un punto di vista fiscale e, soprattutto in un'ottica di *tax compliance*, l'Amministrazione Finanziaria dovrebbe porsi come punto di riferimento per i cittadini che hanno bisogno di essere guidati e rassicurati, moltiplicare gli sforzi e far leva sul personale addetto ai servizi giacché la percezione di un cattivo servizio pubblico è percepito come uso improprio del denaro dei contribuenti.

3.3.3. Gli stadi di evoluzione del cittadino da amministrato a controllore

Il ruolo del mercato è decisivo nell'ambito delle imprese private laddove la scelta libera dei clienti determina il successo o l'insuccesso di un'azienda, di un marchio, di un prodotto, di un management. Inoltre, nei regimi democratici basati sul voto, l'operato dell'azione politica è valutato direttamente dai cittadini con le scelte operate durante l'esercizio del diritto/dovere al voto (unico meccanismo sanzionatorio). Nello stesso tempo, quindi, il cittadino, nella duplice veste di

“cliente” (quale destinatario finale dei beni/servizi prodotti/erogati dall’Amministrazione pubblica) e di “stakeholder” di riferimento (in quanto soggetto dotato di cittadinanza e quindi titolare di diritti e di obblighi nei confronti dell’intero apparato pubblico), deve appropriarsi della funzione che, in quanto tale, gli compete, ossia quello di controllore dell’attività posta in essere dalla Pubblica amministrazione. Secondo le riflessioni di autorevoli studiosi, infatti, una delle cause fondamentali, tra le altre già

esaminate, della vischiosità del cambiamento nelle aziende pubbliche si può rinvenire in una sorta di “corto circuito” rappresentato da un sistema informativo che non riesce compiutamente ad informare sui livelli di efficienza, efficacia ed economicità realizzati e (conseguentemente) dall’incapacità di sviluppare un meccanismo virtuoso di controllo sociale da parte della società civile²⁴³.

La qualità dei servizi erogati dalle aziende pubbliche è direttamente collegata al sistema valoriale che le stesse perseguono. Un’azienda pubblica che si incammina su un “sentiero” di crescita sostenibile nel tempo, non può non ispirarsi ad un “sistema di valori” che pone al centro del proprio “universo” il “controllo sociale” quale imprescindibile “fattore di successo” attorno al quale far ruotare, l’economicità della gestione, la cultura organizzativa, la pianificazione e controllo, i sistemi informativi e, come osservato nel corso del presente lavoro, l’allargamento del mercato(Farneti G., 2006).

In tale logica, quindi, se da un lato la strategia delle aziende pubbliche dovrà essere capace di coniugare la propria dimensione economica con la centralità dei bisogni pubblici e le aspettative dei cittadini, utilizzando, naturalmente, tutti gli strumenti necessari a orientare le scelte operate dal management, a consentire la valutazione dei risultati conseguiti, ad implementare un sistema informativo capace di fornire alla collettività, tempestivamente ed adeguatamente, informazioni sul grado di raggiungimento degli obiettivi attesi, dall’altro è opportuno rivalutare la dimensione relazionale tra gli stessi fruitori dei servizi e il commitment del personale rispetto alla necessità di miglioramento continuo dei servizi pubblici erogati: “co-creation”²⁴⁴.

²⁴³ Farneti G., 2006

²⁴⁴ Mele R., 2003

Si tratta della necessità, improcrastinabile, di favorire il conseguimento di un ulteriore stadio evolutivo del cittadino affinché, da “*cittadino-amministrato-utente-cliente*”, in quanto “*stakeholder (e contribuente)*”, possa essere considerato “*controllore*” per esercitare pienamente il proprio “*diritto al controllo*” dell’attività delle Pubbliche amministrazioni ed incidere, infine, sullo stesso processo di valutazione del personale dirigente, quindi sulle sorti della qualità organizzativa dell’azienda pubblica di riferimento.

La filosofia che caratterizza il paradigma della “*responsive governance*”, è rappresentata dal diverso modo di concepire il rapporto tra cittadino e Stato che si riflette analogamente, nel modo di interpretare il concetto di “*responsabilità*” della classe dirigente. Nell’ambito del rapporto Stato-cittadini, quindi, mentre i modelli cosiddetti “*tradizionali*” si caratterizzano per la presenza di un cittadino che si trova in una palese situazione di “*sottomissione*”(Obedience) e i modelli ispirati al “*New Public Management*” valorizzano il concetto di “*diritto*”(Entitlement), quelli orientati alla “*Responsive Governance*” esaltano il concetto di “*Empowerment*”. Pertanto, ne discende che se nei modelli tradizionali la classe dirigente è responsabile nei confronti di quella politica e nei modelli di New Public Management, la stessa, si sente responsabile rispetto al proprio *cittadino-cliente* con i relativi bisogni da soddisfare, nel “*governo della responsabilità*” la classe dirigente non può che essere responsabile nei confronti di un cittadino che, in quanto tale, è portatore di un interesse “*rilevante e duraturo*”

In tal senso, poiché il cittadino rappresenta, oltre che un cliente da soddisfare, un portatore di interesse cui “*rendere conto*”²⁴⁵; giocoforza, lo stesso, oltre ad essere titolare del diritto alla soddisfazione dei propri bisogni come cliente, è altresì titolare del diritto al controllo, in quanto *stakeholder*, sull’efficiente, efficace ed economica gestione degli enti di riferimento e, soprattutto, sull’operato del rispettivo management.

In un sistema di “*Responsive governance*” quindi si rende necessaria l’introduzione di un meccanismo correttivo che possa favorire la formazione e il consolidamento di un *cittadino-stakeholder* che, messo nella condizione di

²⁴⁵ Farneti, 2006

esprimere un giudizio sulla qualità dei servizi erogati dall'impresa, possa incidere, concretamente, sul sistema di valutazione dell'azione amministrativa, rappresentando, in ultima analisi, la vera spinta propulsiva (tipo *bottom-up*) del miglioramento continuo.

Seguendo tale prospettiva l'Amministrazione deve consentire il passaggio del cittadino da amministrato a corresponsabile attraverso anche strumenti che diano allo stesso la possibilità di *partecipare, esprimere giudizi, muovere obiezioni* etc.

Si tratta di sostenere il rapporto cittadino-PA, ricostruire la fiducia, migliorare la trasparenza. L'OCSE (2001), in una dichiarazione sulle politiche della Pubblica Amministrazione, ha usato l'espressione "Cittadini come partner", e ha sottolineato l'importanza della partecipazione attiva dei cittadini al processo di elaborazione delle politiche pubbliche.

Da un punto di vista fiscale e, soprattutto in un'ottica di *tax compliance*, l'Amministrazione Finanziaria deve porsi come punto di riferimento per i cittadini che hanno bisogno di essere guidati e rassicurati, moltiplicare gli sforzi e far leva sul personale addetto ai servizi giacché la percezione di un cattivo servizio pubblico è percepito come uso improprio del denaro dei contribuenti.

La tax compliance, intesa quindi come **indice di performance** dell'azione dell'Amministrazione finanziaria per vedere se gli obiettivi ultimi ovvero la *mission* è stata raggiunta. Essere *compliant* o *non compliant* rappresenta il meccanismo attraverso cui il cittadino esprime un **giudizio obiettivo sulle performance dell'Azienda Finanziaria**.

Alla luce di tutto quanto analizzato finora, appare chiaro quanto sia stato fondamentale per la Pubblica Amministrazione dotarsi di strumenti manageriali e metodi per poter implementare una *governance* volta a rendere trasparente la sua azione ed agevolare i bisogni dei cittadini, alla ricerca di una collaborazione effettiva tra Pubblica Amministrazione e contribuente finalizzata a migliorare il rapporto reciproco.

Le strade percorse sono state due: la prima ha previsto un'attenzione sempre crescente da parte dell'Agenzia delle Entrate alla qualità della propria azione amministrativa con l'implementazione dei sistemi gestionali e una forte valenza strategica attribuita all'analisi e alla valutazione del rischio di evasione.

La seconda ha visto iniziative poste in essere al fine di garantire la condivisione da parte dei cittadini della stessa strategia fiscale e trasformarli in protagonisti attivi delle proprie posizioni fiscali.

Analizziamo questi due aspetti più dettagliatamente.

3.4 TAX COMPLIANCE E MISURAZIONE DELLA PERFORMANCE

I cambiamenti intervenuti negli ultimi anni nel contesto economico e sociale hanno modificato profondamente le dinamiche concorrenziali sui mercati internazionali. La crescente competitività ha indotto le imprese a rivolgere maggiore attenzione alla *misurazione delle performance* e ai risultati ottenuti grazie al coinvolgimento di tutto il personale dell'organizzazione.

Anche nel nostro Paese si è potuto osservare un crescente orientamento ai risultati. Si sono visti crescere strumenti e processi di controllo di gestione. La redazione del *budget*, la misurazione della performance conseguita, la definizione di centri di responsabilità sono stati utilizzati per avere consapevolezza delle dinamiche interne e ambientali.

Ogni centro decisionale deve considerare le connessioni che caratterizzano ogni elemento della gestione e operare, quindi, con una visione sistemica.

L'Agenzia come Azienda ha seguito un processo di perfezionamento costante dei propri modelli di misurazione della gestione, cosciente che “*non si può gestire ciò che non si può misurare*”²⁴⁶.

Il paragrafo fornirà una breve panoramica degli aspetti generali che coinvolgono il controllo di gestione adottato in Agenzia; si illustrerà il Modello di Business e le caratteristiche degli indicatori di governo con particolare attenzione all'indicatore di *tax compliance*.

L'Agenzia delle Entrate (da ora in avanti Agenzia) è un'istituzione che produce un paniere complesso ed articolato di servizi offerto o direttamente ai contribuenti, tramite l'assistenza e la consulenza, o indirettamente alla collettività, attraverso la prevenzione ed il recupero dell'evasione. Entrambi i servizi

²⁴⁶ Kaplan R., Marvin Bower Professor of Leadership Development-Harvard University

concorrono a realizzare la missione affidata all’Agenzia consistente nel perseguire il massimo adempimento spontaneo degli obblighi fiscali (*tax compliance*).

Come tutte le organizzazioni complesse, l’Agenzia delle Entrate ha necessità di porre in essere cambiamenti determinati soprattutto dall’esigenza di intercettare tempestivamente i segnali provenienti dalla collettività, che pretende un’ Agenzia in grado di gestire efficacemente la fiscalità e contrastare l’evasione per incrementare l’adempimento spontaneo.

Si è compreso che per ottenere tutto ciò era necessario abbandonare la logica che poneva l’enfasi esclusiva sullo sforzo, sui volumi di produzione realizzati ovvero quelli che si definiscono “ *i risultati di natura mediata*”; questi infatti, seppur necessari in quanto strumentali per raggiungere l’obiettivo finale non sono sufficienti a determinare automaticamente il miglioramento della *compliance fiscale*.

Coniugare efficienza e correttezza, recuperare l’evasione, favorire lo sviluppo di fiducia e collaborazione tra fisco e cittadini, promuovere la crescita della coscienza civica: questa è la *mission* dell’Agenzia.

E’ perciò necessario passare dall’ottica dell’OUTPUT a quella dell’OUTCOME.

Bisogna costantemente aver presente quelli che sono gli effetti di scelte che sono ormai diventate più che mai *scelte strategiche*.

Le azioni intraprese “oggi” sono finalizzate ad ottenere risultati “domani”; gli strumenti proposti(indicatori di governo e modello di business) consentono di porsi interrogativi sui risultati che si vogliono ottenere permettendo a tutti i livelli della catena gerarchica, di partecipare alla pianificazione di medio/lungo periodo stimolando una visione di più ampio raggio.

“Chiedersi che cosa conviene di più all’azienda non garantisce che si prenda la decisione giusta. Ma non farsi questa domanda garantisce praticamente la decisione sbagliata”(Drucker P.)²⁴⁷

²⁴⁷ Drucker P

3.4.1 Il controllo di gestione

L'Agenzia è un ente pubblico non economico, la cui missione istituzionale consiste nel garantire il massimo livello di *tax compliance* e la gestione dell'anagrafe dei beni immobiliari nei diversi aspetti che la compongono.

A tale riguardo, l'art. 62 del D.lgs. 300/99 cita al comma 1 *“all'Agenzia delle Entrate sono attribuite tutte le funzioni concernenti le entrate tributarie erariali che non sono assegnate alle competenze di altre agenzie, amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, enti od organi, con il compito di perseguire il massimo livello di adempimento degli obblighi fiscali sia attraverso l'assistenza ai contribuenti, sia attraverso i controlli diretti a contrastare gli inadempimenti e l'evasione fiscale”* e deve *“assicurare al cittadino e ai professionisti, alle pubbliche amministrazioni, agli enti pubblici e privati, una corretta ed efficace gestione dell'anagrafe dei beni immobiliari attraverso l'offerta di servizi relativi al catasto, alla pubblicità immobiliare ed alla cartografia; mantenere la guida dell'evoluzione del sistema catastale nel rispetto del processo di decentramento; garantire la costituzione di un affidabile osservatorio del mercato immobiliare e l'offerta di servizi estimativi”* ²⁴⁸.

L'Agenzia, nel perseguire la propria missione, garantisce il recupero di risorse per l'intera collettività, secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità, nel rispetto dei principi di legalità, imparzialità e trasparenza.

L'esplicitazione di tali valori verso gli *stakeholder* di riferimento (interni ed esterni) avviene attraverso l'emanazione di documenti programmatici e convenzionali ²⁴⁹ che hanno lo scopo di indirizzare l'azione amministrativa verso obiettivi gestionali in linea con il mandato assegnato.

Il controllo di gestione può essere definito come *“il sistema strutturato e integrato di informazioni e processi utilizzato dal management a supporto delle attività di pianificazione e controllo”*²⁵⁰. Tale sistema consente ai vertici aziendali di posizionare l'impresa cogliendo eventuali opportunità che arrechino vantaggi in termini di risultati finali.

In particolare, il controllo di gestione si compone di tre elementi costitutivi:

²⁴⁸ Gli indicatori di Governo si riferiscono solo all'area entrate

²⁴⁹ La Convenzione con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, il Piano aziendale, il Documento programmatico annuale

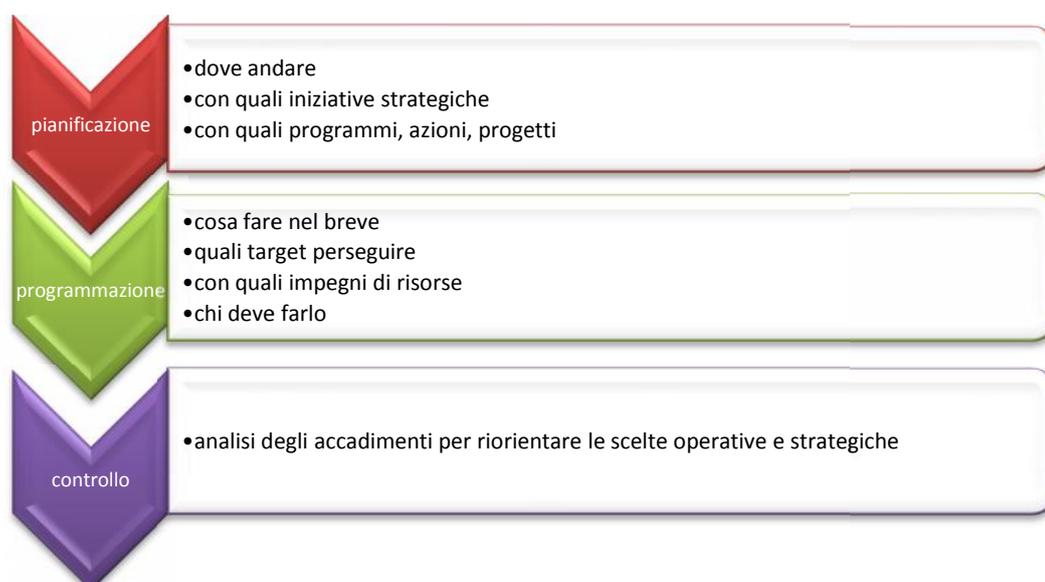
²⁵⁰ Borsa Italiana spa, Guida al sistema di Controllo di Gestione,(2003).www.borsaitaliana.it

- un insieme di attività di pianificazione e controllo finalizzate a predefinire *ex ante* e a monitorare *ex post* le prestazioni aziendali;
- un *set* di strumenti progettati per elaborare informazioni a supporto dei processi decisionali e dell'attività di pianificazione e controllo (come il sistema di *budgeting*, di *reporting* e della *contabilità analitica*);
- un sistema informativo destinato a diffondere le informazioni, raccolte ed organizzate in modo selettivo, al fine di focalizzare l'informazione destinata ai *manager* sulle determinanti del valore aziendale.

L'Agenzia, quindi, si è dotata di un modello di pianificazione e controllo (figura 1) in grado di porre, strutturare e gestire le relazioni tra le diverse fasi della gestione, con l'implementazione di azioni e progetti in coerenza con gli obiettivi istituzionali.

Figura 5- Pianificazione e controllo

Fonte: Agenzia delle Entrate, D.C. Amministrazione, pianificazione e controllo, 2014



Ns elaborazione

La crescente complessità del contesto di riferimento ha generato l'esigenza di dotarsi di un sistema di misurazione del valore prodotto incentrato sulle determinanti della gestione.

La valutazione del valore prodotto, nel settore pubblico, tiene conto sia del risultato economico sia dei benefici che l'azione amministrativa produce nel suo complesso all'interno dello Stato-comunità.

3.4.2 Il modello di *Business* dell'Agenzia delle Entrate

Il punto di partenza per ogni attività decisionale in Agenzia è sempre la sua MISSION e per verificare se si va nella giusta direzione è inevitabile calcolare la *tax compliance*.

Il modello di BUSINESS dell'Agenzia delle Entrate è stato ideato per integrare mission e relative aree di business (ovvero quelle che permettono la creazione di valore), mappa dei processi(che spostano l'attenzione dall'oggetto al fare) e risorse a disposizione (ovvero il patrimonio strategico).

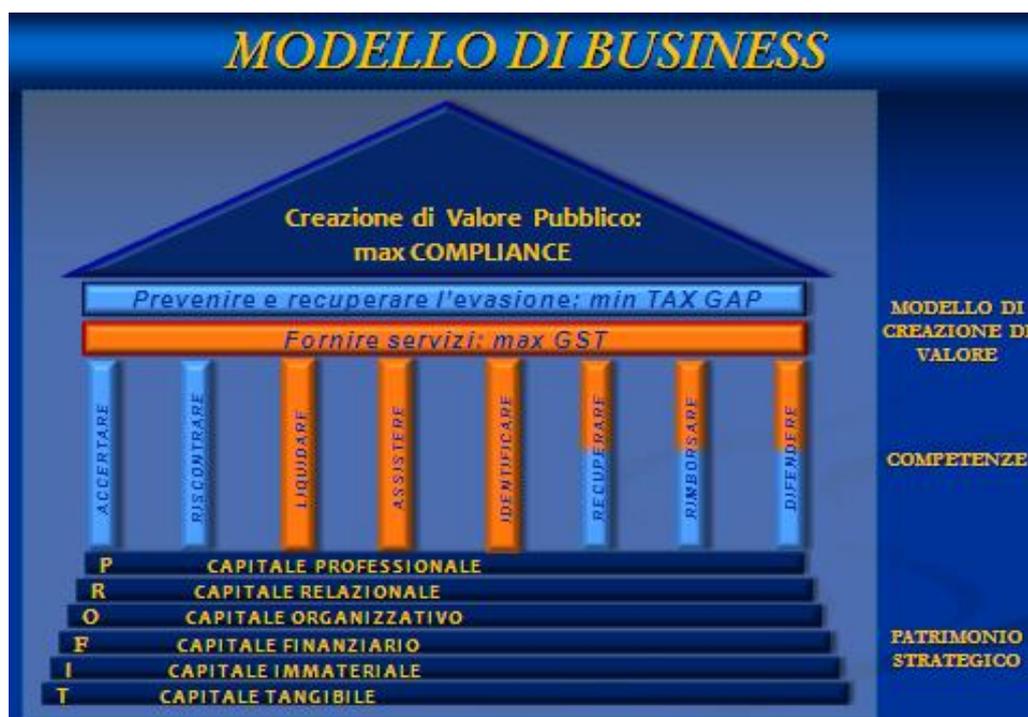
Per una corretta *governance* è importante agire su quest'ultima area, quella del patrimonio, poiché oggi i Direttori Provinciali non hanno più le funzioni del "vecchio" capoufficio ma sono chiamati ad amministrare le risorse a disposizione, il patrimonio strategico dell'organizzazione di cui sono a capo, spesso di dimensioni che li possono paragonare all'amministratore delegato di una media impresa privata. La raggiunta consapevolezza di come è strutturato il modello di business permette di impostare la corretta strategia. Strategia che significa avere chiaro su quali elementi del patrimonio strategico puntare, attraverso quali e quanti investimenti intervenire per conseguire in futuro le *performance necessarie* per il posizionamento che si intende raggiungere

Il modello di business è una mappa mentale che consente di comprendere come un'azienda crea, fornisce e acquista valore. E' dato dall'insieme delle soluzioni organizzative e strategiche attraverso le quali l'impresa acquisisce vantaggio competitivo. In tal senso costituisce uno dei principali strumenti a disposizione del *management* per interpretare e gestire adeguatamente le dinamiche interne ed esterne all'organizzazione.

Con questo modello si identifica lo scopo del lavoro dell'azienda, cioè il modo in cui realizza gli obiettivi e le sue fonti durevoli di forza(patrimonio strategico).

Figura6- Modello di Business

Fonte: Agenzia delle Entrate, Newsletter SPC 2013



L'obiettivo dell'Agenzia delle Entrate consiste nel massimizzare la *compliance*, ovvero massimizzare l'adempimento spontaneo agli obblighi fiscali (art. 62 DPR 300/99). Puntare alla realizzazione della Missione significa creare valore pubblico, vale a dire, il contributo che l'ente è chiamato a dare per soddisfare l'interesse collettivo incrementando il livello di legalità tributaria e di equità nel tessuto socio economico in cui si opera.

Il modello di *business* consente di individuare e comprendere le dinamiche evolutive dei fattori che hanno maggiore impatto sugli obiettivi istituzionali; garantendo una visione d'insieme delle logiche che regolano il funzionamento dell'Agenzia. Questa mappa mentale rappresenta una leva fondamentale per incidere sui risultati perché mette in relazione il mondo del "fare" con quello del

“saper fare”: i risultati sono correlati alle attività che li hanno generati e alle competenze necessarie a produrli.

Il modello viene rappresentato come un “tempio” da leggere dall’alto in basso. Il tetto individua l’obiettivo dell’Agenzia, Direzione regionale, Direzione provinciale ovvero la massimizzazione della *Compliance*; in estrema sintesi, la creazione di valore pubblico.

L’incremento dell’adempimento spontaneo, *outcome* delle attività svolte dall’Agenzia, si realizza intervenendo sulle aree strategiche di missione. L’area strategica di missione 1 (ASM1), “Prevenire e recuperare l’evasione”, ha lo scopo di minimizzare il *tax gap*. In particolare, il conseguimento di un obiettivo monetario sfidante in un tempo medio incide come un “cuneo” sul *tax gap* consentendo di recuperare “quote di mercato”; in parole semplici, con l’obiettivo monetario si riduce il *tax gap*. L’area strategica di missione 2 (ASM2), “Fornire i servizi”, tende a massimizzare il gettito spontaneo dei tributi (GST). I servizi erogati, infatti, hanno un impatto diretto sulla percezione che il cittadino contribuente ha dell’Ente. Inoltre è con le istruzioni sui modelli di dichiarazione, le informazioni, le circolari interpretative che si rende possibile l’adempimento spontaneo di quei soggetti che desiderano essere in regola ma non sanno come fare.

Le due aree strategiche con i loro obiettivi, **minimizzare il tax gap** da un lato e **massimizzare il gettito spontaneo** dall’altro, possono essere identificate come gli “architravi” del modello.

L’interazione delle due aree di *business*, mantiene la *compliance* (data dal rapporto tra gettito spontaneo dei tributi e la somma di gettito spontaneo dei tributi e *tax gap* ovvero dal rapporto tra quanto viene spontaneamente versato dai contribuenti e quanto dovrebbero versare).

Quanto descritto afferisce al mondo dei risultati, per ottenere i quali è necessario agire sulle cose da “fare”, ovvero sui processi che rappresentano le “colonne portanti” del tempio. In effetti le attività poste in essere da tutti coloro che fanno parte dell’Agenzia hanno un impatto diretto sull’area dei risultati

Al fine di incidere strutturalmente sui processi è necessario intervenire sul patrimonio strategico della struttura (vale a dire il “saper fare”), le fondamenta che

sostengono il tempo. Il patrimonio strategico è l'insieme degli elementi durevoli in possesso dell'organizzazione. I capitali che lo compongono sono raccolti nell'acronimo PROFIT: Professionale, Relazionale, Organizzativo, Finanziario, Immateriale, Tangibile. I decisori delle strutture intervengono con consapevolezza sui costituenti del profit e, a seconda degli interventi posti in essere, incrementano o depauperano il valore pubblico (il tetto del tempo).

Riuscire a comprendere tali elementi, svilupparli e gestirli efficientemente risulta fondamentale per aggiungere forza motrice alle attività svolte. Quando si migliora il patrimonio strategico non si fa altro che dare valore aggiunto alla catena del valore.

L'assunto logico è che l'incremento del patrimonio strategico trasla valore sui processi i quali, migliorando, assicurano risultati di livello più elevato. Ed è proprio nell'area dei risultati, esplosa nel cruscotto degli indicatori, che si rende evidente la generazione o depauperamento di valore di una struttura. In altri termini, avere buoni risultati significa incrementare il patrimonio strategico. Naturalmente, la creazione di valore sul patrimonio strategico richiede tempi lunghi e di conseguenza anche la generazione di valore pubblico consolidato avverrà in tempi lunghi. Le azioni, pur essendo poste in essere immediatamente non producono effetti nel breve periodo.

D'altra parte se ci vogliono anni per creare valore basta poco tempo per distruggerlo.

3.4.3 Gli indicatori di governo

Una volta capito attraverso il modello di **BUSINESS** quale è l'obiettivo finale, quali sono le azioni per raggiungerlo e su quali risorse puntare possiamo meglio comprendere l'impianto degli indicatori di governo proposti.

Gli indicatori di governo sono uno strumento in grado di aiutare ad organizzare e gestire al meglio le strutture territoriali dell'Agenzia delle Entrate: *“sapere chi siamo e dove stiamo andando ci aiuta ad affrontare la nostra strategia.”*²⁵¹.

²⁵¹ P.Merletti, 2014 in Newsletter SPC n. 29

La lettura degli indicatori di governo consente di monitorare l'efficienza, l'efficacia e il risultato finale dell'attività posta in essere dai decisori. L'analisi di tali indicatori serve perciò ai dirigenti nella loro fase decisionale e rappresenta una nuova modalità di lavoro per rendere più efficace l'azione svolta sul territorio.

Il lavoro che ha portato alla costruzione del modello degli indicatori di governo ha avuto come premessa di base la necessità di rispondere alla domanda più importante per un'organizzazione: si sta andando nella direzione giusta?.

La risposta viene ancora una volta dalla *mission*, il faro dell'intero sistema Agenzia.

2.4.3.1 Il cruscotto degli indicatori

All'origine dello sviluppo degli indicatori di governo ci sono due esigenze fondamentali:

- capire se l'Agenzia delle Entrate stia andando nella direzione giusta. La direzione, abbiamo ampiamente visto, è data dalla *mission*, il fine ultimo dell'esistenza di un'organizzazione; la *mission* dell'Agenzia si concretizza nella *compliance* e rappresenta l'elemento trainante dell'agire aziendale, il faro che orienta il cammino nella scelta delle priorità. Si è reso necessario, pertanto, sviluppare strumenti in grado di analizzare se le azioni poste in essere dall'Agenzia fossero indirizzate alla massimizzazione della *compliance*: lo sforzo deve condurre al risultato.
- Capire se l'Agenzia delle Entrate sta generando valore pubblico consolidabile.

L'Agenzia è chiamata, come Istituzione, a generare valore pubblico che rappresenta il contributo dell'ente nella soddisfazione di un interesse collettivo. La creazione di valore per la collettività nel lungo periodo diviene patrimonio strutturale per la Nazione. Al fine di soddisfare le esigenze descritte, è stato sviluppato un *set* di indicatori in grado di orientare l'Agenzia ai vari livelli, nella massimizzazione della *tax compliance*.

Tali indicatori di governo supportano il processo di *governance* dell'azienda. Essi consentono, infatti, di effettuare una programmazione consapevole degli obiettivi operativi al fine di ottenere determinati risultati complessivi; di rilevare l'andamento della gestione e infine di valutare la performance realizzata dalla struttura amministrata e dall'Agenzia nel suo complesso, sia in termini di risultato interno (*output*) e sia in termini di impatto esterno all'amministrazione (*outcome*).

Gli indicatori di governo rappresentano una novità per la cultura dell'azienda avendo caratteristiche e finalità diverse rispetto agli indicatori operativi cui essa è abituata, tipici della programmazione annuale. Gli indicatori operativi, infatti, hanno carattere analitico e misurano le volumetrie; pertanto sono di ausilio ai livelli operativi responsabili delle singole performance. Gli indicatori di governo sono sintetici e misurano l'andamento gestionale consentendo di rilevare se la strada intrapresa conduca nella direzione giusta; in tal senso rientrano sotto la diretta responsabilità della compagine manageriale della struttura amministrata.

Si programmano i risultati attesi con gli indicatori di governo e si definiscono le attività necessarie per raggiungere quei risultati attraverso gli indicatori operativi. Per tali specifiche caratteristiche, gli indicatori di governo integrano gli indicatori tradizionali ma non li sostituiscono.

Gli indicatori di governo sono un modello costruito come **sistema**. Alla base della nozione di sistema c'è il concetto di valore maggiore rispetto alla somma dei singoli elementi interagenti, un risultato distintivo di ordine superiore definito emergente.

Gli indicatori di governo richiedono, in tal senso, una lettura sistemica volta ad individuare le dominanti e a migliorare strutturalmente le prestazioni. Non bisogna, quindi, focalizzarsi sull'esame analitico di ogni singolo indicatore perché, essendo costruiti secondo una logica sistemica, esprimono la loro massima utilità se collegati logicamente con una lettura unitaria ed integrata. Come in una partita a scacchi dove non è rilevante il singolo pezzo ma la configurazione di tutti i pezzi. La visione globale consiste nel leggere la storia che racconta il complesso degli indicatori al fine di individuare "lo stato di salute" della struttura nel suo complesso.

Questo modello fornisce, diversamente dal passato, maggiori elementi conoscitivi della realtà: prima si aveva un approccio analitico, attento al particolare, ora è sintetico e generale.

Le finalità degli indicatori di governo risiedono nel determinare ciò che serve per intraprendere azioni significative da subito, avendo il valore come guida della strategia e strumento di comunicazione. Il modello non è né uno specchietto retrovisore, né una sfera di cristallo, ma un mezzo per guidare la quotidiana realizzazione della missione, consentendo di bilanciare le azioni da mettere in atto tra obiettivi di breve e lungo periodo, tra efficacia ed efficienza, tra contesto interno ed esterno.

Il modello degli indicatori di governo ci fornisce informazioni relative alla variazione congiunturale (anno su anno), all'andamento strutturale (su più anni) e all'attuale posizionamento.

Il modello permette due fasi, una di programmazione delle attività e l'altra di analisi dei risultati.

In sintesi, la logica del modello degli indicatori di governo non è quella di fornire risposte, ma di sollecitare domande.

3.4.4 La gestione del rischio di *compliance*: il modello di *compliance risk management* dell'amministrazione finanziaria

Le Amministrazioni fiscali, nella loro attività, devono confrontarsi con un elevato numero di rischi. Tra questi c'è sicuramente il rischio di *non-compliance*, ossia il rischio di mancato adempimento spontaneo dei contribuenti, incluso il rischio di frode, il rischio di insolvenza ecc...

Applicare anche alle P.A. dei modelli di *risk management*, può facilitare il compito di fronteggiare questi pericoli principalmente influenzando sul comportamento dei contribuenti (agendo quindi sulle cause di rischio). Un sistema di *compliance risk management* può facilitare le istituzioni nel prendere le migliori decisioni nel caso concreto, nell'identificare i diversi elementi del ciclo decisionale e nello scegliere adeguatamente i provvedimenti da applicare secondo le specificità di ogni situazione da fronteggiare.

Lo scopo primario delle autorità fiscali è di raccogliere il pagamento delle tasse, imposto dalla legge, in modo tale da mantenere la fiducia nel funzionamento del sistema. È importante, però, riuscire a bilanciare metodi di trattamento che comportano una forte ingerenza nelle realtà dei contribuenti, con altri orientati maggiormente verso l'adempimento volontario e comportanti un alto livello di soddisfazione anche per i soggetti passivi del tributo²⁵².

A tal fine è sempre più importante il modello di *risk management* prescelto anche dalle P.A. Normalmente questo si compone di cinque passaggi consecutivi, che rappresentano la strategia adottata per raggiungere l'obiettivo finale: un maggior livello di adempimento spontaneo correlativamente maggiori vantaggi per i contribuenti.

Figura 7 : TAX RISK MANAGENENT FOR TAX ADMINISTRATION

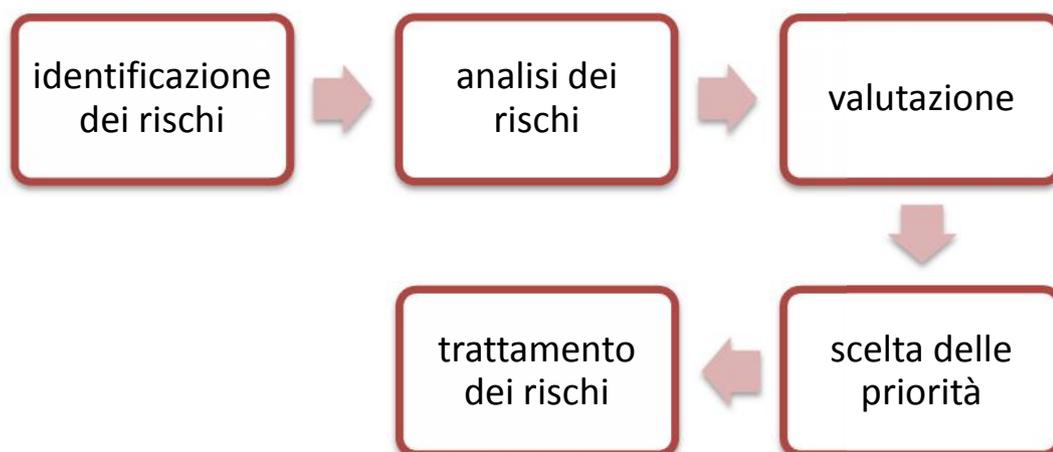


Figura: ns. Elaborazione

Fonte: Compliance risk management guide for tax administrations, Commissione Europea, 2010.

Il punto di partenza è l'identificazione dei rischi.²⁵³

²⁵² Tale finalità è esplicitata all'interno del documento OSCE " A co-operative compliance framework, 2013

²⁵³ Le categorie di rischio(Commissione Europea, 2010) possono essere suddivise in:

- Rischi di registrazione;
- Rischi inerenti alla compilazione della dichiarazione;
- Rischi inerenti a dichiarazioni mancanti;
- Rischi di mancato pagamento

Il secondo e il terzo riguardano l'analisi dei rischi e la loro valutazione: ciò presuppone lo studio della frequenza di verificazione di un determinato evento, la possibilità di accadimento e le eventuali conseguenze anche a livello economico. Oggetto di studio è anche la ricerca della ragione sottesa a comportamenti *non-compliant* in determinati settori.

Il terzo *step* riguarda la scelta delle priorità, ossia dei contribuenti da controllare. Si giunge così alla componente finale del ciclo strategico: la valutazione del livello di *compliance* raggiunto.

Questa strategia, correlativamente alla tendenza e alla ricerca di un intervento preventivo tramite la disponibilità delle Autorità a fornire interpretazioni e spiegazioni sulla legislazione e sugli adempimenti necessari, ha creato un modello vincente, in grado di assicurare un buon livello di *compliance*.

In una società perfettamente rispettosa del dettato legislativo in materia fiscale, ogni cittadino pagherebbe spontaneamente i tributi, e le Amministrazioni non avrebbero altro compito che quello di facilitare i contribuenti nell'adempimento delle loro obbligazioni.

Ma così non è; la *compliance* con le autorità fiscali deve essere creata, coltivata e monitorata costantemente. A tale scopo è necessario che le Autorità siano in grado di fronteggiare due categorie rischio:

- 1) un rischio esterno: riguardante i comportamenti dei contribuenti ²⁵⁴e altre cause dipendenti dall'ambiente esterno;
- 2) un rischio interno: costituito ad esempio dal comportamento dei suoi dipendenti (ad esempio in caso di corruzione).

L'ultima categoria d'intervento consiste nel continuo monitoraggio e aggiornamento dei sistemi che le autorità utilizzano per valutare la qualità del lavoro da esse svolto. (C.E., 2010)

Attraverso un sistema così congegnato, le P.A. hanno la possibilità di scegliere i più efficienti ed effettivi sistemi per ottenere il livello ottimale di *compliance*, con i più bassi costi possibili.

Ma è necessario che venga prestata molta attenzione ai comportamenti dei

²⁵⁴ La conoscenza dei fattori economici, psicologici e sociali, che guidano i processi decisionali del contribuente è il primo passo per intraprendere politiche di sostegno al pagamento spontaneo delle imposte. P. De Rosa, FiscoOggi, 2011

consumatori, in modo da scegliere le modalità per poterli influenzare e quindi indurre all'adempimento spontaneo delle loro obbligazioni.

Come ampiamente analizzato nel primo capitolo, vi sono una serie di fattori che incidono su un comportamento *compliant*:

- le opportunità di evasione;
- le modalità in cui i contribuenti percepiscono i concetti di equità e giustizia applicati al pagamento delle imposte. Questo influenza l'accettazione o meno del sistema fiscale. La giustizia deve essere percepita tanto nel quantum da pagare, tanto nelle modalità di relazione con le autorità, tanto nell'adequatezza delle sanzioni applicabili nel caso concreto;
- i valori etici di un determinato ceto sociale;
- gli strumenti utilizzati per dissuadere i contribuenti dal mancato pagamento delle imposte;

Per ottenere un livello ottimale di adempimento e collaborazione, è necessario che le motivazioni interne dell'individuo siano allineate con gli stimoli e le motivazioni esterne orientate alla *tax compliance*. Le motivazioni interne in linea con la *compliance* decresceranno sempre di più al crescere della percezione, da parte dei contribuenti, di controlli provenienti dall'esterno (dalle Autorità). Mentre l'adempimento spontaneo sarà maggiore nel momento in cui gli elementi esterni, provenienti dal contesto istituzionale, saranno percepiti come un sostegno alle intenzioni individuali. Un incentivo esterno, in tal senso, può rinforzare le motivazioni interne e confermarne la correttezza.

Ovviamente, nello studio dei comportamenti *non - compliant*, è comunque opportuno differenziare quelli intenzionali da quelli non intenzionali causati ad esempio da norme difficilmente applicabili dal contribuente.

Solo in questo modo, infatti, sarà possibile procedere alla classificazione ed individuazione dei rischi e, quindi, scegliere il trattamento più appropriato.

L'OCSE, recependo molti spunti del mondo accademico, a cominciare da quelli di B. S. Frey e L. P. Feld sulla deterrenza e tax morale, individua cinque variabili chiave, *driver*, che influenzano la propensione all'assolvimento spontaneo degli obblighi fiscali da parte dei contribuenti

Il lavoro dell'OCSE -*Forum on tax Administration*, del novembre 2010- *Comprendere e influenzare la compliance dei contribuenti* rappresenta indubbiamente, il passaggio più significativo del tema della *behavior taxation* .

I Driver individuati sono i seguenti:

- **la deterrenza**, ovvero la politica della tolleranza zero nei confronti dell'evasione fiscale;
- **Le convinzioni o comportamenti sociali**. La percezione che le persone, soprattutto quelle appartenenti allo stesso gruppo sociale, siano inclini (o meno) a pagare le tasse incide in modo rilevante sugli atteggiamenti del singolo soggetto passivo del tributo;
- **le opportunità**. Si fa qui riferimento alla scelta tra l'agire per rendere più difficile evadere o più semplice pagare le tasse. Nonostante le Amministrazioni fiscali seguano quasi sempre la prima soluzione, si sta affermando l'idea che sia proficuo utilizzare un corretto mix delle due strategie;
- **la percezione di equità del Fisco**. Si intende considerare, con questo termine una pluralità di elementi che vanno dall'equità nella gestione del denaro pubblico, alle attività di controllo, fino alle modalità di sanzione previste per gli evasori;
- **i fattori economici**, quali ad esempio la mancanza di lavoro, il lavoro nero o le difficoltà economiche generali. E' comunque controversa l'influenza che tali fattori determinano sull'evasione fiscale.

L'OCSE sottolinea che, per intraprendere politiche finalizzate al pagamento spontaneo delle imposte, è fondamentale approfondire la natura del rapporto tra Stato, Amministrazione fiscale e cittadino, ponendo la giusta attenzione ai *driver* che spingono individui e gruppi verso un certo comportamento civico e fiscale.

La combinazione dei *driver* menzionati possono avere effetti sul comportamento nell'adempimento molto superiori al singolo effetto di un singolo *driver*

In questo scenario spicca il ruolo che assume la reciproca fiducia tra Stato e contribuenti, il rispetto e la credibilità di cui godono le istituzioni democratiche rappresentative e, più in generale, la distanza tra Istituzioni e società civile.

I comportamenti dei contribuenti dipendono dall'impatto con l'ordinamento tributario, a cominciare dalla complessità delle norme, e dalla qualità delle Amministrazioni fiscali che sono chiamate ad applicare le norme e a gestire i meccanismi di adempimento spontaneo.

La *compliance* diventa il risultato di un complesso intreccio tra le norme dell'ordinamento tributario e la qualità delle Amministrazioni chiamate ad applicarle.

L'Amministrazione fiscale deve basare la propria azione sui valori dell'equità, della coerenza e del rispetto nei confronti del contribuente, il concetto di *compliance* come *continuum* e non come una divisione semplicistica di cittadini "evasori" e cittadini "onesti", avendo sempre presente che il contribuente formula il suo giudizio sull'equità del sistema fiscale nella relazione diretta con l'Amministrazione fiscale e solo in un secondo momento con il sistema normativo e il legislatore.

La deterrenza deve essere utilizzata solo come una delle possibili leve per evitare che i contribuenti con poca o inesistente *tax morale* si sottraggano all'obbligo fiscale. Questa scelta strategica ha due differenti aspetti da prendere in considerazione: da un lato, per mantenere in vita un contratto psicologico tra l'Autorità fiscale e i cittadini, i contribuenti onesti devono essere fiduciosi del fatto che non verranno sfruttati dai contribuenti disonesti; dall'altro, ogni contribuente dovrebbe godere del beneficio del dubbio, nel senso che gli errori e le violazioni di minore valore dovranno essere penalizzate in misura minore, senza minare alla base il contratto di fiducia.

Lo studio della psicologia fiscale e della ricerca sperimentale nella scienza politica, per capire più profondamente la logica sottostante al comportamento e alle scelte del contribuente, stanno spingendo il confronto verso innovativi approcci di politica pubblica e fornendo indicazioni chiare e consolidate su come una qualche giustizia sia maggiormente percepita quando le regole di prelievo sono considerate eque

3.5. Capire ed influenzare il comportamento di compliance dei contribuenti

Dall'analisi su esposta, si evince quanto sia diventato fondamentale, per tutti gli Enti fiscali che condividono il mandato comune di assicurare un alto livello di adempimento alle diverse leggi e norme fiscali, capire ed influenzare il comportamento dei contribuenti al fine di aumentare la *tax compliance*.

Influenzare il comportamento del contribuente non è un concetto nuovo per l'Amministrazione, come è evidenziato dalla vasta gamma di specifici programmi per assistere i contribuenti ad assolvere al meglio i propri obblighi fiscali, così come per dissuaderli dal non aderire alla *compliance*. Tuttavia, ciò che è relativamente nuovo è la diffusione della ricerca che mira a una migliore comprensione di cosa motiva l'adempimento agli obblighi fiscali. Grazie a una migliore comprensione del comportamento del contribuente ci si può attendere un migliore e più solido posizionamento degli Enti fiscali nel disegnare e implementare strategie di *compliance* efficaci, che contribuiscono alla sostenibilità dei sistemi fiscali.

Vista la domanda di maggiore efficienza ed efficacia, diventa più importante eseguire una ricerca per capire il comportamento del contribuente. Attraverso una migliore comprensione del comportamento del contribuente, gli enti fiscali possono fare un uso più efficace delle proprie limitate risorse per sviluppare strategie che avranno un impatto reale (cioè basato sull'outcome) e sostenibile sull'adempimento del contribuente. Una crescita nell'adempimento del contribuente porterà i governi ad avere una posizione finanziaria migliore.

Gli enti fiscali traggono beneficio dalla conoscenza del comportamento del contribuente. Questa conoscenza si acquisisce con la comprensione dei modelli di comportamento, dei principali driver del comportamento stesso e dei modi e delle possibilità di influenzare questi driver attraverso interventi specifici: "Capire per intervenire!".

Se si analizza il processo di gestione dell'adempimento si può vedere come esso si presenta come una struttura in cui la conoscenza sul comportamento è centrale per scegliere la giusta forma di intervento.

Il processo è mostrato in Figura 3.

Figura 8. The compliance risk management process



Ns elaborazione

Fonte: OECD Managing and improving tax compliance (2004)

Il motivo per conseguire una migliore comprensione del comportamento del contribuente è quello di essere in grado di influenzare efficacemente quel comportamento.

A tutti gli Enti fiscali viene generalmente richiesto di ottenere il risultato di adempimento migliore possibile (cioè massimizzare il livello complessivo di adempimento alle leggi fiscali). A questo scopo, gli Enti hanno a disposizione un livello limitato di risorse, ciò significa che sono richieste decisioni molto attente su come e in quale modo queste risorse devono essere utilizzate. Gli Enti fiscali generalmente mirano ad aumentare il livello di adempimento spontaneo. Ciò è importante perché c'è differenza tra **far rispettare** l'adempimento e **incoraggiare**

l'adempimento spontaneo. Influenzare il comportamento del contribuente vuol dire perciò aumentare la disponibilità ad adempiere e far rispettare la legge se necessario. Il comportamento del contribuente è il risultato delle sue esperienze personali e del suo comportamento in relazione a uno specifico contesto. Il contesto è l'ambiente sociale ed economico, la società in generale, e include le attività dell'Ente fiscale e le sue interazioni con i contribuenti. Un cambiamento del contesto può cambiare il comportamento, lo stesso vale per le norme di comportamento ed esperienze maturate. Detto ciò, se gli Enti fiscali acquisiscono maggiore conoscenza sul comportamento nell'adempimento, possono modificare le proprie attività e comportamenti, in questo modo possono indurre un cambiamento nel comportamento dei contribuenti.

I driver del comportamento non possono essere separati dal contesto in cui vive il contribuente e influenzare i driver significa cambiare il contesto stesso.

Un Ente fiscale può influenzare il comportamento di adempimento del contribuente direttamente o indirettamente.

Direttamente attraverso interventi che hanno come obiettivo gruppi specifici di contribuenti o indirettamente grazie al cambiamento di contesto in cui il contribuente opera. L'ente può mutare il contesto cambiando il modo in cui opera oppure influenzando il contesto attraverso altri attori, ad esempio investendo nel potenziamento delle relazioni con terzi, per esempio intermediari fiscali, associazioni imprenditoriali od altri enti pubblici. Le strategie vincenti per influenzare il comportamento perciò dipendono dalla comprensione delle situazioni specifiche dei contribuenti. E' perciò importante avere buona comprensione su come, per esempio, agisce l'azione di deterrenza, quando agirà, quando non agirà e come può essere migliorata. E' naturalmente ugualmente importante avere la conoscenza sugli effetti di altri tipi di intervento e la conoscenza che ci possono fornire suggerimenti su nuove forme di intervento. La maggiore conoscenza del comportamento è perciò di grande valore per le azioni messe in atto dagli enti fiscali. La conoscenza e la comprensione del comportamento possono essere direttamente trasformate in azioni pratiche di ogni giorno.

Se le motivazioni della compliance sono diverse e tra loro interagenti, del pari plurale è l'offerta delle soluzioni: descriveremo e commenteremo alcune scelte legislative sul contrasto all'evasione con riferimento al caso italiano, per ciascuno dei 5 fattori considerati dalla classificazione dell'OECD(2010).

3.5.1. Deterrenza

La maggior parte degli Stati coinvolti nella ricerca OECD (2011) ritiene i controlli, il rischio di scoperta e la severità delle sanzioni importanti driver di compliance.

La relazione tra la deterrenza e la tax compliance è però molto complessa ; i controlli per essere efficaci e non generare ostilità devono essere mirati verso contribuenti più a rischio ed accompagnati da un sereno confronto. Occorre puntare cioè alla qualità dei controlli, alla tutela dell'affidamento e dei diritti difensivi.

Quindi, il fatto che l'Agenzia delle Entrate, per il recupero dell'evasione fiscale, abbia adottato la moderna pratica di incremento della tax compliance, secondo un approccio che enfatizza l'atteggiamento NUDGE del buon padre di famiglia, non vuol dire che la sua strategia di contrasto non preveda più azione di controllo preventivo.

La deterrenza risulta essere particolarmente efficace come strumento di supporto alle norme di comportamento sociali esistenti in favore dell'adempimento.

Considerato il limitato numero di risorse da impiegare, si è favorita l'adozione di più selettive e mirate misure di contrasto all'evasione che, partendo da una analisi economica e sociale del territorio di competenza per l'individuazione dei settori economici più significativi e delle posizioni soggettive a maggior rischio di evasione, hanno previsto:

1. La segmentazione della platea di contribuenti che consenta di adottare comportamenti differenti a seconda della dimensione dei contribuenti;
2. La determinazione di differenti profili di rischio corrispondenti sia ai settori di attività economica di appartenenza e sia alla localizzazione dei contribuenti;

3. La definizione di specifici piani operativi differenziati per tipologia di imposta e di fenomeni fraudolenti.

Ma, ai fini del presente lavoro, ciò che preme sottolineare è sempre come, in un ottica di *compliance* e di evoluzione del rapporto fisco – contribuente, sia cambiato il ruolo assunto da quest'ultimo proprio nell'ambito delle attività di controllo svolte dall'Amministrazione fiscale.

3.5.1.1. l'evoluzione dell'attività di accertamento: la partecipazione del contribuente all'attività di controllo

L'attività di accertamento dei tributi è generalmente destinata a stabilire che si sia verificato il presupposto d'imposta, a quantificarlo e determinarlo mediante la definizione della base imponibile e, infine, a valutare se possano essere apportate deduzioni o altre agevolazioni. Il sistema italiano della tassazione sui redditi si basa sul principio della cosiddetta autotassazione dei redditi o autoliquidazione dell'imposta²⁵⁵.

Essa altro non è che il calcolo dell'ammontare del tributo che spetta pagare al contribuente, obbligando quest'ultimo a dichiarare il suo reddito imponibile e a versare tutte le imposte che scaturiscono a seguito dei farraginosi e, spesso poco chiari, meccanismi di calcolo delle somme da corrispondere all'erario. L'attività di controllo del corretto adempimento degli obblighi fiscali dei contribuenti, rientra tra i compiti istituzionali affidati all'Agenzia delle Entrate ed è finalizzata a minimizzare i fenomeni evasivi ed elusivi e a favorire l'adempimento spontaneo del contribuente (*tax compliance*).

Da un lato, quindi, l'Agenzia ha il compito di contrastare i comportamenti fiscalmente non corretti e, dall'altro, di provocare un effetto dissuasivo che stimoli al massimo l'adesione spontanea. Nella risalente combinazione, nella teoria del tributo, dei profili privatistici di tutela della libertà patrimoniale, con quelli pubblicistici riferiti alla sovranità dello Stato, l'accertamento assicura per

²⁵⁵ G.Falsitta, Corso istituzionale di diritto tributario, Padova, Cedam, 2009, p.176, il quale evidenzia che poiché il prelievo del tributo è affidato all'adempimento del soggetto passivo, codesto adempimento se esatto rende superflua l'attività impositrice

un verso l'applicazione al caso di specie della regola generale e astratta e, per altro verso, realizza il contemperamento dell'interesse del Fisco con quello privato, in un assetto di interessi che, per il principio di legalità, manca di ogni ponderazione e dunque di ogni profilo di discrezionalità amministrativa²⁵⁶.

Man mano che la legislazione da un lato e la dottrina dall'altro hanno preso coscienza della frammentazione nell'attuazione del tributo, il ricorso al termine di accertamento è apparso inadeguato a comprendere le molteplici forme di esercizio dei poteri Amministrazione riconducibili, non solo all'accertamento del tributo o alla determinazione costituzione dell'obbligazione tributaria, bensì la potestà di indirizzo, di controllo, sanzionatorie e di riscossione suscettibili di essere meglio studiate autonomamente e non nella loro prospettiva funzionale²⁵⁷. È così che negli studi più recenti si preferisce esaminare distintamente le predette attività, favorendo così un'esposizione più analitica e descrittiva che non una ricostruzione sistematica e funzionale²⁵⁸.

È però altrettanto sicuro che l'accertamento costituisce, tuttora e tuttavia, uno dei pilastri nell'attuazione del tributo che la prassi amministrativa, la giurisprudenza e, nonostante tutto, la dottrina, ancora considerano unitariamente in una prospettiva funzionale alla realizzazione del prelievo orientata alla capacità contributiva.

In questa più ampia accezione, il procedimento di accertamento corrisponde, per la dottrina costitutiva, al procedimento di imposizione, cioè alla sequenza di atti attraverso cui si realizza il prelievo tributario.

Per le teorie dichiarative, il procedimento di accertamento conduce invece alla determinazione e liquidazione della prestazione tributaria. In secondo luogo ci si riferisce alla fase di accertamento per indicare l'attività di ricognizione dei fatti che condizionano l'irrogazione di sanzioni amministrative. In terzo luogo, infine, si indica col termine di accertamento, la fase di controllo del comportamento (in specie della dichiarazione) del contribuente e di espletamento di operazioni tecnico—giuridiche di valutazione e di stima del presupposto.

²⁵⁶ La teoria dichiarativa riconosce all'atto di accertamento la funzione di determinare nel quantum un'obbligazione già sorta al verificarsi del presupposto; la teoria costitutiva attribuisce all'atto di accertamento la natura giuridica di atto di imposizione, costitutivo dell'obbligazione tributaria.

²⁵⁷ La Rosa S. in Riv. dir. tributario, 2003, II, 909

²⁵⁸ A. Fantozzi, *Diritto tributario*, Utet, 2012

Questo è il significato proprio dell'accertamento in senso stretto secondo la più recente disciplina legislativa²⁵⁹.

Per la verità, la terminologia del legislatore lascia molto a desiderare: ad esempio, il Titolo IV del d.p.r. n. 600/1973 è intitolato “*Accertamento e controlli*”, mentre poi l'art. 37 parla di “*controlli*” e di “*accertamenti in rettifica e d'ufficio*”. Sembra così che, da un lato, la parola accertamento sia riferita all'attività di verifica (per cui gli artt. 32 e 33 dettano i relativi poteri), contrapposta all'attività di controllo; dall'altro lato, sembra invece che il termine “accertamenti” sia riferito soltanto agli atti di accertamento con cui si concludono le operazioni di controllo. Per altro verso l'art. 38 parla di attività “di rettifica” delle dichiarazioni e di accertamenti d'ufficio da concludersi in un atto, definito dall'art. 42 “*avviso di accertamento*”.

Dalla genericità della terminologia adottata dal legislatore si può ritenere che esso abbia usato il termine in questione in modo fungibile con quelli di “controlli e verifiche”: pertanto, può ritenersi che, specie nella disciplina più recente ed evolutiva delle imposte sul reddito, il procedimento di accertamento comprenda la fase di verifica e di controllo del presupposto del tributo e dei fatti fiscalmente rilevanti a questo prodromici e successivi (ivi compreso l'atto finale di rettifica o d'accertamento d'ufficio). L'attività viene svolta in maniera differenziata a seconda della disciplina inerente i singoli tributi.

Nemmeno lo Statuto dei diritti del contribuente (8L.27 luglio 2000, n. 212) contiene indicazioni omogenee in merito; in genere si assume a base della trattazione sulla materia la disciplina applicabile in materia di imposte sui redditi (d.p.r. 600/1973). È possibile, però, riscontrarvi nel complesso un elemento comune: l'intervento dell'Amministrazione è sostanzialmente eventuale, in quanto, l'importo da versare è definito attraverso gli adempimenti obbligatori del contribuente. L'accertamento tributario non attiene più, dunque, né alla liquidazione di un'obbligazione già sorta, né alla determinazione della capacità contributiva: esso attiene piuttosto al controllo dei comportamenti imposti dalla legge al contribuente e finalizzati alla corretta applicazione del tributo²⁶⁰. Per verificare il regolare adempimento degli obblighi tributari, l'Agenzia delle Entrate adotta diversi strumenti di controllo: i controlli automatizzati e formali delle

²⁵⁹ A. Fantozzi *Diritto tributario*, Utet, 2012

²⁶⁰ Fantozzi, *I rapporti tra fisco e contribuente*, cit., 216

dichiarazioni fiscali, gli inviti al contraddittorio e i questionari, le attività istruttorie esterne (per esempio, controlli mirati e verifiche fiscali, le indagini finanziarie, l'attività di tutoraggio nei confronti delle imprese di più rilevante dimensione, ecc. La forma principale di controllo è la verifica²⁶¹, che consiste in una serie di operazioni che iniziano con l'accesso all'interno del luogo in cui è svolta l'attività del contribuente, seguito da ispezioni documentali e altri controlli, e concluso con la redazione di un "processo verbale di costatazione". Inoltre, l'ufficio può invitare il contribuente a comparire di persona per fornire dati e notizie, invitarlo ad esibire o trasmettere atti e documenti, nonché inviargli questionari per reperire informazioni utili all'attività di accertamento. E' fatta salva la possibilità per l'amministrazione finanziaria di richiedere in maniera collaborativa delle informazioni al contribuente, il quale non è vincolato a fornire risposta.²⁶² Si possono distinguere due possibili specie di partecipazione del contribuente all'istruttoria: la c.d. partecipazione-collaborazione e la c.d. partecipazione-contraddittorio. Entrambe sono "finalizzate ad un migliore conoscenza della fattispecie fattuale e di diritto", ma nella seconda partecipazione c.d. contraddittoria è la logica difensiva a prevalere, con le differenti posizioni giuridiche consistenti nel diritto, del contribuente, a difendersi e nell'obbligo, dell'ufficio, di porre in essere tutte quelle condizioni idonee affinché tale diritto possa essere espletato²⁶³. Nonostante le procedure di accertamento possano essere fatte rientrare nell'alveo dei procedimenti amministrativi, le norme generali in materia ex L. 241/1990, che riguardano la partecipazione del privato, non si applicano ai procedimenti tributari: la regolamentazione applicabile sarà quella di carattere settoriale. Nella fase di controllo l'Amministrazione Finanziaria dispone quindi di una vasta serie di poteri d'indagine, connotati da profili di discrezionalità quanto alla scelta del soggetto da controllare e dei mezzi istruttori da esperire. All'interno di detta attività si è andato progressivamente modificando il ruolo che il contribuente riveste nel procedimento, che, dalla pura soggezione, si è evoluto in forme partecipative e pretensive di conoscenza e concorso alla formazione degli atti. Nonostante le aperture giurisprudenziali, non è comunque

²⁶¹ Ex art 12, co 2, Statuto del contribuente, Legge 212/2000

²⁶² Salvini L., 2000, p. 16 e ss.

²⁶³ Russo P., 2007, p. 213 e ss.; Fantozzi A., Il diritto tributario, Torino, Utet, 2003, p. 13.

ancora normativamente previsto un obbligo di preventiva informazione al contribuente delle attività di indagine a suo carico e della possibilità di emanazione di un avviso di accertamento. La dottrina²⁶⁴, è concorde nel ritenere che le ipotesi di collaborazione siano nella prospettiva dell'interesse dell'erario: esse sono disposte e apprezzate dalla legge che ne determina i contenuti e gli effetti. Tuttavia la partecipazione del contribuente tramite la realizzazione del contraddittorio in fase amministrativa è ormai la regola, costituendo un efficace strumento per metterlo in comunicazione con l'Amministrazione, arricchito anche dalle procedure di interpello, e incoraggiato da forme di determinazione consensuale dell'accertamento. Con la riforma degli anni '70 da un lato si alleggerisce l'obbligo di dichiarazione, che in molti casi viene meno; si eleva il limite per l'esonero; si sostituisce nella maggioranza dei casi la dichiarazione con il certificato del sostituto d'imposta inviato al Fisco; si eliminano quasi del tutto gli allegati alle dichiarazioni dei redditi o IVA; se ne ammette la presentazione per via telematica.

Per altro verso si riducono drasticamente gli obblighi contabili e di documentazione nonché di allegazione di documenti: in proposito lo Statuto del contribuente (art. 6, 4° co.) impedisce persino all'Amministrazione di richiedere documenti e certificazioni già in possesso dell'amministrazione finanziaria o di altre amministrazioni indicate dal contribuente. La "civiltà" dei rapporti tra fisco e contribuente diviene un parametro di valutazione e di apprezzamento dell'attività legislativa: in questa prospettiva si assiste a una generale rivalutazione della partecipazione del privato nell'attuazione del tributo e al proliferare di strumenti diretti a consentirla e a trarne i benefici in termini di stabilità degli accertamenti e di riduzione del contenzioso²⁶⁵.

I tipi di accertamento sono fondamentalmente due: uno di carattere analitico basato su informazioni in possesso del Fisco e sulla documentazione tenuta dal contribuente (scritture contabili), l'altro di carattere sintetico che trae spunto da fatti della realtà materiale utilizzati come presunzioni. Per quanto riguarda la prima ipotesi, il metodo analitico, disciplinato dall'art. 39, comma 1, del D.P.R.

²⁶⁴ Di Pietro A., *Il contribuente*, cit., 532-535

²⁶⁵ A. Fantozzi, 2003

600/1973, è una modalità di accertamento, che coinvolge la posizione complessiva del contribuente²⁶⁶.

Viene effettuato sulla base della documentazione e dei dati certi acquisiti dall'Ufficio, tali da non lasciare spazio ad alcun margine di discrezionalità. Nei confronti delle persone fisiche si tratta di un accertamento limitato alle imposte dirette, che è volto a rideterminare il reddito imponibile complessivo mediante il ricalcolo di specifici elementi, individuati con riferimento alle singole categorie reddituali, e lo scomputo, in tutto o in parte, delle deduzioni e detrazioni non spettanti indicate dal contribuente in dichiarazione. La determinazione analitica presuppone infatti la conoscenza, da parte dell'ufficio, della fonte del reddito occultato o erroneamente indicato dal contribuente, con la conseguente possibilità di integrare o rettificare la dichiarazione.

Nei confronti dei soggetti esercenti attività d'impresa e attività di lavoro autonomo, si tratta di un accertamento analitico effettuato, sia per le imposte dirette che per l'IVA, sulla base dei dati risultanti dalle scritture contabili (c.d. analitico- contabile). Prendendo in considerazione le risultanze delle scritture, se attendibili, l'ufficio procede alle rettifiche necessarie, nei casi espressamente indicati dall'art. 39, c. 1, del D.P.R. n. 600/1973 . Nell'ipotesi appena descritta, l'ufficio può, relativamente all'accertamento dell'esistenza di attività non dichiarate o dell'inesistenza di passività dichiarate, avvalersi di presunzioni semplici purché gravi precise e concordanti. È qui che scorgiamo un primo momento fondamentale di collaborazione tra Fisco e contribuente, riguardante il momento di autodeterminazione del reddito imponibile sulla base di documenti contabili: è attraverso la tenuta delle scritture e dei registri IVA, infatti, che si determina il reddito imponibile. In questo caso, gli obblighi contabili (individuati dal codice civile o dalle norme tributarie per coloro che civilisticamente non ne sono gravati), rispettati i canoni di trasparenza e completezza, hanno una funzione basilare e propedeutica alla determinazione della base imponibile e all'attività di verifica e accertamento successivo da parte degli organi addetti. Le aziende rappresentano, infatti, un punto cruciale di passaggio di flussi di ricchezza connessi all'attività produttiva e distributiva i quali, se puntualmente e

²⁶⁶ Falsitta G., Corso istituzionale di diritto tributario, op. cit., p.242

completamente registrati attraverso le procedure contabili aziendali, costituiscono il fulcro per l'attività di autodeterminazione dell'importo da versare e per quella successiva di accertamento dell'Amministrazione Finanziaria che ne risulta quindi enormemente agevolata.²⁶⁷

L'altro genere di accertamento è quello che utilizza il metodo sintetico. L'accertamento sintetico, in particolare, consente di determinare il reddito complessivo netto del contribuente, desumendo l'eventuale maggior reddito dalla disponibilità di certi beni o servizi, indicativi della capacità contributiva, o dalla presenza di rilevanti investimenti patrimoniali che sottendono disponibilità di reddito superiori a quelle dichiarate. Tale metodo ricorre a stime e quantificazioni previste da un decreto ministeriale: il c.d. "*redditometro*". La finalità dell'inserimento di detto strumento, stando a quanto affermato dallo stesso legislatore, sarebbe quella di adeguare l'accertamento sintetico al "contesto socio-economico, mutato nell'ultimo decennio, rendendolo più efficiente e dotandolo di garanzie per il contribuente, anche mediante il contraddittorio". Anche qui il contribuente ha la facoltà di partecipare attivamente al procedimento, potendo dedurre come prova contraria tutte le circostanze atte a dimostrare che le maggiori risorse denotate da fatti certi non hanno, per qualsiasi motivo, rilevanza reddituale o hanno scontato imposte sostitutive: si potrà anche sostenere e provare che le risorse sono state fornite da terzi, o che le quantificazioni del "*redditometro*" sono eccessive²⁶⁸.

Infatti, è stato previsto, dal D.L.78/2010, l'obbligo per gli uffici di avviare un contraddittorio preventivo con il contribuente al fine di verificare la sussistenza di dati, notizie o argomentazioni idonee a superare l'attendibilità dimostrativa della presunzione alla base della metodologia sintetica, ovvero, di avviare, sempre in via preventiva, un procedimento di accertamento con adesione ai sensi dell'art. 5 D.Lgs. n. 218/1997. Sono poi molteplici i casi di partecipazione del privato nel procedimento tributario anche in relazione agli accertamenti di carattere parametrico, ossia basati su metodologie statistico-matematiche predisposte in via preventiva per la generalità dei contribuenti. Una prima ipotesi di partecipazione è infatti contenuta nell'art. 62 *bis* del D.L. 30.8.1993, n. 331 convertito in l.

²⁶⁷ M. Di Capua, 2012, 88 ss..

²⁶⁸ M.Basilavecchia, 2009.

29.10.1993, n. 427; nell'art. 3 della l. 23.12.1996, n. 662 e nei successivi provvedimenti. Per l'introduzione e l'aggiornamento degli Studi di settore, la legge impone agli imprenditori di fornire all'amministrazione, sia attraverso la dichiarazione che attraverso appositi questionari, i dati contabili ed extracontabili relativi all'attività esercitata.

L'elaborazione degli Studi di settore avviene sia con la partecipazione dei singoli contribuenti interessati, sia attraverso quella delle associazioni di categoria chiamate a condividere e convalidare la metodologia usata. In questo modo si arriva a determinare l'ammontare dei ricavi presumibilmente imputabili al soggetto in un determinato periodo d'imposta, sulla base di elementi caratteristici della struttura produttiva dell'impresa, arte o professione, previa articolazione di questi ultimi in classi omogenee.

Oltre che spingere i contribuenti verso un adeguamento spontaneo in dichiarazione alla soglia di ricavi applicabile, gli Studi sono uno strumento che consente di impiegare in maniera più razionale, equa e imparziale la metodologia di accertamento analitico - induttiva. Il contribuente che dichiara ricavi inferiori a quelli risultanti dall'applicazione degli Studi versa quindi in una situazione di incongruenza che potrebbe giustificare l'accertamento. Senonché il legislatore ha assegnato a questo strumento la valenza di presunzione semplice, applicabile secondo il prudente apprezzamento del giudice tributario²⁶⁹ Una forma di partecipazione assai rilevante è prevista anche dagli artt. 36 *bis* e 36 *ter* del D.P.R. n.600/1973 che costituiscono ormai le forme generalizzate di liquidazione/controllo formale della dichiarazione per le imposte sul reddito. Nel caso dell'art. 36 *bis*, l'esito della liquidazione è comunicato al contribuente o al sostituto d'imposta per evitare la reiterazione di errori o per consentire la regolarizzazione di aspetti formali, nel caso in cui dai controlli automatici emergano divergenze con la dichiarazione. Entro trenta giorni i predetti soggetti possono fornire i chiarimenti e le rettifiche necessarie. Nel caso dell'art. 36 *ter*, il contribuente è invitato a fornire chiarimenti o a trasmettere ricevute o documenti non allegati alla dichiarazione. L'esito del controllo e le rettifiche apportate, per consentire la presentazione di dati non considerati o erroneamente valutati in sede

²⁶⁹ M.Basilavecchia, 2009.

di controllo formale, è poi comunicato al contribuente o al sostituto d'imposta. Una norma analoga è contenuta nell'art. 110, 10 e 11 co., t.u.i.r. in relazione all'accertamento per disconoscimento di componenti negative di reddito derivanti da operazioni intercorse tra imprese residenti e imprese fiscalmente domiciliate in c.d. paradisi fiscali.

Ancora, l'art. 12, ult. co., dello Statuto del contribuente stabilisce che nel rispetto del principio di cooperazione tra amministrazione e contribuente, dopo il rilascio della copia del processo verbale di chiusura delle operazioni, il contribuente può comunicare entro sessanta giorni osservazioni e richieste che sono valutate dagli uffici impositori. Il termine segna il momento prima del quale non può essere emanato l'avviso di accertamento, salvi casi di particolare e motivata urgenza. Può ricondursi alla partecipazione del privato, anche l'ipotesi ex art. 37 bis, 4° e 5° co., del d.p.r. n. 600/1973, riguardante l'accertamento che disconosca fattispecie elusive e applichi le imposte determinate in base alle fattispecie eluse.

In questi casi, come già per gli Studi di settore, la particolare complessità della fattispecie e talvolta l'esclusiva disponibilità degli elementi in capo al contribuente, raccomandano una fase di contraddittorio prima dell'emanazione dell'avviso di accertamento, da esperirsi previa richiesta al contribuente di chiarimenti da inviare entro 60 giorni. Nella richiesta devono essere indicati i motivi per cui l'amministrazione ritiene di disconoscere la fattispecie ritenuta elusiva. La motivazione dell'avviso di accertamento deve quindi contenere anche le giustificazioni fornite in risposta dal contribuente.

L'istituto dell'accertamento con adesione o concordato rappresenta l'ipotesi più strutturata e con maggiori prospettive di partecipazione del contribuente all'accertamento, in quanto, concludendosi esso con atto formale (avviso di accertamento negoziato), è suscettibile di fondare situazioni soggettive immediatamente tutelabili. Tuttavia, la partecipazione del privato, ancorché essa sia influente sulla natura dell'atto di accertamento, è considerata dalla legge come ancora una volta finalizzata all'interesse dell'amministrazione alla stabilità dell'accertamento consensuale e alla deflazione del contenzioso.

Il legislatore ha infine previsto un caso di contraddittorio preventivo rispetto all'emanazione dell'atto d'irrogazione di sanzioni di cui all'art. 16 del d.lg. n.

472. Si tratta dell'ipotesi più elaborata di contraddittorio difensivo. L'atto di contestazione, con l'indicazione di tutti gli elementi, consente la definizione agevolata e si converte in provvedimento d'irrogazione delle sanzioni se entro 60 giorni il trasgressore e gli obbligati in solido non producono deduzioni difensive. Altrimenti l'ufficio ha termine di decadenza di un anno per emettere un atto che applichi le sanzioni, motivato a pena di nullità anche in ordine alle deduzioni presentate. Infatti, l'art. 6, 2° co., dello Statuto del contribuente, stabilisce che l'Amministrazione deve informare il contribuente di ogni fatto o circostanza dai quali possa derivare il mancato riconoscimento di un credito ovvero l'irrogazione di una sanzione, richiedendogli di integrare o correggere gli atti prodotti che impediscono il riconoscimento di un credito.

A conferma di quanto appena detto si evidenzia la tendenza sempre maggiore del Fisco ad affidarsi al contribuente per utilizzare, a fini tributari, le informazioni contabilizzate e registrate documentalmente. La fase di accertamento culmina con l'avviso di accertamento, ossia con un atto amministrativo provvedimento, recettizio, che normalmente ridetermina solo un differenziale rispetto a quanto emerso dalle fasi di prima applicazione del tributo. Anche l'effetto che l'avviso di accertamento riflette sull'obbligazione tributaria si ricollega in qualche modo a una forma di cooperazione tra amministrazione e contribuente: l'obbligazione tributaria sorge con il verificarsi del presupposto impositivo, con conseguente obbligo di pagamento e di dichiarazione, ma se questa non è integralmente dichiarata dal contribuente e, in tal modo, resa esigibile, si rende necessaria l'emanazione di un avviso di accertamento, o di altro atto autoritativo che rechi la statuizione di esistenza dell'obbligazione tributaria. L'Amministrazione si sta muovendo negli ultimi anni secondo una prospettiva del tutto nuova, finalizzata alla creazione di un approccio differente nei rapporti con i soggetti passivi d'imposta. È proprio in questo che si sostanzia la c.d. *tax compliance*, ossia una collaborazione bilaterale tra contribuente e Fisco volta a ridurre, in maniera significativa, le aree di evasione fiscale e ad agevolare la scelta del contribuente verso l'adempimento spontaneo dei propri obblighi fiscali. Si tratta di definire, favorire e disciplinare rapporti preferenziali e ravvicinati tra fisco e contribuenti, diversi da quelli amministrativi o giurisdizionali previsti dalla legge, che si basino

sulla reciproca fiducia e sul mutuo affidamento e consentano di risolvere in via anticipata e amichevole le potenziali controversie sull'applicazione del tributo. Le nuove frontiere nella fase dell'accertamento riguardano il tema della *enhanced relationship* (ossia di cooperazione rafforzata). Nell'esperienza italiana l'unica forma conosciuta è costituita dal "tutoraggio dei c.d. Grandi contribuenti", che consiste nella particolare osservazione ravvicinata da parte del Fisco dei predetti soggetti, per vigilare sulla "*compliance*" da parte loro delle norme tributarie, evitando così la necessità di accertamenti. Il regime consente al Fisco di disporre di un'adeguata documentazione disposta dall'impresa ai fini dell'accertamento del reddito dichiarato, e al contribuente di godere di particolari agevolazioni e di benefici in termini di riduzione di sanzioni. L'Amministrazione, tramite un'efficace selezione dei soggetti da controllare, l'implementazione di alcuni indicatori di *governance* in grado di dimostrare l'impatto delle attività di assistenza e di contrasto all'evasione sui comportamenti fiscali, e tramite l'evoluzione dei servizi telematici, ha assunto quale criterio guida della sua attività quello della conoscenza di tutti gli elementi necessari al fine di calibrare l'azione operativa, prevenire i rischi di evasione e promuovere l'adempimento spontaneo dei tributi. Gestire efficacemente la fiscalità e contrastare l'evasione in modo da incrementare l'adempimento spontaneo, è il nuovo approccio del Fisco: non contro gli evasori ma a favore della *compliance*, in cui è crescente l'attenzione ad attività di tipo preventivo e al gettito spontaneo, piuttosto che ai soli risultati derivanti dall'attività di controllo²⁷⁰.

3.5.2. Norme

Le norme personali e sociali sono considerate drivers molto importanti.

Le norme personali sono i valori, le regole di condotta, l'etica di ciascuno. Le regole di comportamento si sviluppano nel tempo, rimuoverle richiede un investimento di lungo periodo. Ecco perché è opportuno agire sui giovani quando le norme personali non sono ancora fortemente radicate.

²⁷⁰ M.Di Capua, 2012.

Nell'ambito dell'attività di comunicazione svolta dall'Agenzia, il progetto Fisco & Scuola ha rivestito una grande valenza strategica. Il progetto è nato nel 2004 con l'intento di diffondere tra le nuove generazioni la cultura della legalità, rendendole consapevoli del loro ruolo di futuri contribuenti.

Le norme sociali corrispondono ai comportamenti diffusi. Seguire tali comportamenti rassicura sulla correttezza del comportamento ed evita l'esclusione sociale. Un ruolo importante per modificare le norme sociali consiste nell'informare i cittadini sui comportamenti dei tanti contribuenti onesti e sui risultati connessi alle azioni nei confronti di quelli disonesti. Viceversa, enfatizzare la presenza di questi ultimi, evidenziando una realtà in cui i contribuenti disonesti riescono in ultima istanza a farla franca ha effetto opposto, di indurre e diffondere comportamenti di non compliance fiscale.

Un aspetto interessante e controverso, riguarda il tema della pubblicità dei redditi e delle dichiarazioni. Informazioni di questo tipo, potrebbero produrre effetti perversi se l'evasione è elevata come nel nostro paese perché potrebbero indurre altri contribuenti a fenomeni imitativi. Tuttavia se opportunamente corredate da messaggi da cui emerge che evadere è riprovevole ed è un danno che si pone sui cittadini onesti e sulle generazioni future può contribuire a creare un sentimento collettivo contrario all'evasione e indurre un clima sociale che non tollera comportamenti di questo tipo

Si potrebbe cercare di indurre i contribuenti onesti a mettere in atto comportamenti individuali (chiedere scontrini, fatture, ecc.) in grado di controllare ed ostacolare il comportamento di quelli disonesti.

La vita virtuosa è la vita migliore non solo per gli altri ma anche per sé stessi

Nonostante sia bene per sé essere etici, è necessario offrire incentivi ai soggetti economici perché facciano ciò che è nel loro stesso bene fare. Solo se l'etica cessa di essere considerata come puro insieme di regole quello della motivazione morale cessa di essere un problema, dal momento che siamo automaticamente motivati a fare ciò che crediamo sia bene per noi²⁷¹.

Ecco perché coltivare virtù è un obiettivo irrinunciabile non solamente dal punto di vista della cittadinanza ma anche da quello dell'economia. Poiché le istituzioni

²⁷¹ Bruni-Smerilli, 2011

economiche influenzano i risultati economici , occorre fare in modo che l'assetto economico-istituzionale della società incoraggi e non penalizzi, come oggi avviene, la diffusione più larga possibile tra i cittadini delle pratiche di reciprocità. La virtù va coltivata e sostenuta.

3.5.3. Opportunità

Le opportunità sia di adempimento (bassi costi di adempimento, regole semplici), sia di inadempimento (opportunità di evasione) sono ritenute importanti per influenzare la *tax compliance*. A livello internazionale i fattori più importanti sono l'opportunità di evadere (ad es.non subire ritenute alla fonte, presenza di segreto bancario) e la complessità del sistema. Per ridurre le opportunità di inadempimento sono state introdotte in Italia nuove norme anti –evasione, tra le quali: indagini sui conti correnti; tracciabilità dei pagamenti; spesometro; nuovo accertamento sintetico; contrasto ai paradisi fiscali.

Ma si è puntato soprattutto ad accrescere le opportunità di adempimento in quanto una società che offre opportunità per facilitare l'esercizio di comportamenti virtuosi è una società che favorisce concretamente la diffusione di pratiche di *compliance*.²⁷²

Per ridurre le complessità del sistema da cui possono dipendere comportamenti di non *compliance* occorre agire su due fronti:

1. da un lato, semplificare e rendere più certo il **sistema normativo**, che si è andato via via complicando e reso di più incerta interpretazione e applicazione.
2. Dall'altro occorre semplificare il **sistema di accertamento e riscossione** delle imposte e orientare il comportamento dell'amministrazione finanziaria in modo da offrire più servizi ai cittadini e rapportarsi ad essi come “ clienti” e non come potenziali “evasori”.

Per semplificare e rendere meno tecnicistico il linguaggio della modulistica e delle comunicazioni inviate ai contribuenti sono stati rinnovati i modelli di

²⁷² S.Zamagni, 2012

dichiarazione dei redditi, le comunicazioni di regolarità e quelle di irregolarità ai contribuenti.

Sono in costante crescita i servizi offerti ai cittadini direttamente on line con il fine di agevolare gli adempimenti , riducendo i tempi di attesa e semplificando le modalità di accesso ai servizi stessi.

All'implementazione e tempestività dei servizi resi dall'Amministrazione finanziaria, deve fare da contraltare una semplificazione a monte degli adempimenti per i contribuenti. Si tratta del grande tema delle semplificazioni fiscali che richiede interventi più specifici che riguardano la riduzione o la modificazione degli adempimenti fiscali al fine di diminuire i comportamenti evasivi. E' dimostrato che quanto più è elevato il grado di inespressività della legge tanta più elevata è l'evasione fiscale; leggi espressive facilitano la diffusione e l'affermazione tra i cittadini di valori positivi e rafforzano le sottostanti norme sociali e morali. Viceversa accade con le leggi inespressive

Quella della semplificazione del sistema tributario è una problematica che si innesta in quella più ampia che ha da sempre interessato la Pubblica Amministrazione in generale

Montesquieu²⁷³ ammoniva: *“Le leggi non devono essere sottili: sono fatte per individui di mediocre intelligenza; non sono espressione dell'arte della logica, ma del semplice buon senso di un padre di famiglia”*.

L'osservazione è una metafora dell'essenza stessa del potere e del rapporto tra questo ed i cittadini. Ciò, da un lato, conferma quanto profondo sia stato (e sia) il solco tra istituzioni e cittadini e, dall'altro, conduce a chiedersi quali siano i “codici” specifici della stesura dei testi legislativi. E per quali ragioni essi siano, normalmente, poco comprensibili e, spesso, inutilmente complicati.

In generale, esiste un rapporto preciso tra chiarezza delle norme e livello di fiducia tra legislatore e soggetti cui sono indirizzate le norme.

La certezza del diritto (principio cardine degli ordinamenti moderni) si è tramutata spesso in un groviglio fittissimo di prescrizioni legislative, per loro natura di difficile modifica. Leggi confuse e scritte male, quindi, come causa di un disordine normativo giunto a livelli di evidente gravità. Particolare incidenza ha,

²⁷³ Montesquieu, *l'Esprit des lois*

tale fenomeno, sulla legislazione amministrativa. La legislazione (in particolare quella amministrativa) è divenuta - come hanno evidenziato, con analisi comparate, numerosi giuristi - sempre più caotica. Fonte, quindi, di inevitabili sovrapposizioni normative e di crescente contenzioso, derivante dalla non facile interpretazione dei testi.

La chiarezza si presenta, in sintesi, come un vero e proprio diritto “di cittadinanza”; la comprensibilità del linguaggio dei pubblici poteri è un aspetto cruciale per migliorare i rapporti Stato/cittadini. Ne deriva - come conseguenza - che la capacità di “parlar chiaro” delle amministrazioni pubbliche è un elemento fondamentale della loro credibilità. La chiarezza del linguaggio dei pubblici poteri è, essa stessa, uno degli *standards* qualitativi del loro agire. Le amministrazioni si giudicano, principalmente, da quel che fanno e da come lo fanno. Ma anche da come riescono a *dar conto* di quello che fanno.

È innegabile che le pubbliche amministrazioni in Italia abbiano avuto (nel loro insieme) notevoli difficoltà ad adottare canoni di comunicazione adeguati alle esigenze della collettività. Le ragioni di tale fenomeno sono da imputare, sostanzialmente, alle logiche “autoritarie” dei pubblici poteri, analizzati all’inizio del capitolo, che hanno imposto a lungo uno stile burocratico caratterizzato dalla tradizionale “separatezza” dell’amministrazione pubblica rispetto ai cittadini, visti più come “sudditi” che come soggetti con i quali interagire in maniera paritaria, All’*obbligo di comprendere*” che è in capo alla generalità dei cittadini corrisponde il più attuale *diritto alla comprensibilità*, e , quindi, il dovere, per chi si rivolge ai cittadini-utenti, di usare un linguaggio chiaro²⁷⁴. Il **decreto** legge 24 giugno 2014, n. 90 sulla semplificazione amministrativa si connette strettamente alla filosofia generale delle riforme di questo scorcio di decennio: dare centralità al cittadino ed ai suoi diritti nei confronti delle amministrazioni pubbliche.

La riforma della pubblica amministrazione è resa più difficile anche da quello che Gregorio Arena ha definito “il paradosso della semplificazione amministrativa”. Da un lato, semplificare significa rendere chiaro e comprensibile ciò che è oscuro, dall’altro vuol dire eliminare passaggi procedurali, controlli, documenti e adempimenti finalizzati “alla protezione di interessi pubblici o privati che devono

²⁷⁴ Gramsci, 1975.

continuare ad essere tutelati”. In questa contrapposizione, tra il bisogno del cittadino di rimuovere inutili perdite di tempo e quello della pubblica amministrazione di avere certezza amministrativa, si dibatte una società complessa come quella italiana che richiede di un sistema sofisticato, ma che al tempo stesso ha bisogno di un’amministrazione semplice ed efficiente

Con il report “ Tax Reform in EU Member States » 2015 , LA Commissione europea scatta una foto delle riforme e delle politiche fiscali messe in capo nell’ultimo anno dai paesi membri. Dal lavoro agli immobili, dagli incentivi per ricerca e sviluppo al contrasto all’evasione , dall’IVA ai servizi on line, lo studio dell’esecutivo comunitario passa in rassegna tutti gli aspetti salienti dei sistemi fiscali nazionali .Il rapporto esprime un giudizio più che positivo sull’impegno delle Autorità fiscali nell’assistenza ai contribuenti evidenziando il ruolo importante giocato dalle nuove tecnologie. Sul fronte della tax compliance , diversi stati come l’Italia hanno creato regimi semplificati per specifiche categorie di contribuenti, come piccole imprese e lavoratori autonomi; tra le iniziative più recenti , il report individua come *best practice* la dichiarazione precompilata.²⁷⁵

3.5.4. Equità e fiducia

Non è importante solo cosa fa un’autorità fiscale ma anche come lo fa.

Due elementi si intrecciano in particolare a questo proposito: l’imparzialità ed equità del sistema(il senso ad esempio di giustizia nel sistema tributario, nelle sanzioni, ecc) e l’imparzialità di trattamento, ossia il senso di equità percepito da ogni contribuente, nel proprio rapporto con l’amministrazione finanziaria relativamente agli altri contribuenti.

La percezione di una “ giustizia” nella ripartizione del carico fiscale è un elemento cruciale su cui poggia il patto sociale, potenzialmente capace di causare la lacerazione e lo sfilacciamento del tessuto stesso della collettività

Tale patto può reggere solo se gli interessati ne percepiscono l’effettivo valore: ciò avviene quando, oltre ad essere equamente suddiviso, il costo delle imposte trova una corrispondenza con l’offerta dei servizi pubblici ottenuti in cambio, ossia quando la loro qualità è reputata adeguata.

²⁷⁵ <http://www.fiscooggi.it/>

Nel nostro paese il problema è altresì complicato dalla circostanza che una parte considerevole delle entrate fiscali va a finanziare il debito pubblico, anziché l'offerta dei servizi al cittadino, riducendo ulteriormente la percezione di efficienza dell'amministrazione pubblica.

L'obbligazione tributaria trova quindi fondamento etico nel rispetto della giustizia distributiva, compito di cui lo Stato deve farsi carico coniugando trasparenza ed efficienza nella gestione dei servizi.

Diverse sono le variabili che influiscono sulla compliance tributaria: la moralità fiscale, il senso civico e la fiducia dei cittadini sia verso le istituzioni sia nei confronti degli altri consociati, che sono alla base del cosiddetto capitale sociale. Questo, come abbiamo visto, è uno dei fattori decisivi per spiegare il livello abnorme di evasione fiscale in Italia. Se un fenomeno, come quello dell'evasione nel nostro paese persiste fin dall'Unità è difficile credere che non vi siano state delle scelte errate o una sorta di condivisione del fenomeno stesso, vissuto spesso senza chiara percezione della sua illecità e del suo disvalore morale, quasi come un elemento normale del contratto sociale e come tale difficile da rimuovere o modificare.

Ma è la fiducia tra i cittadini e di questi nei confronti del governo, basata su una positiva valutazione della spesa pubblica e sulla percezione dell'equità del sistema fiscale, a determinare un più elevato grado di compliance fiscale

Il rapporto cittadino - Stato definito in chiave di reciproca collaborazione ed integrazione indubbiamente ha aiutato a rafforzare la fiducia tra le parti.

La pubblica amministrazione nelle sue diverse articolazioni sta compiendo un significativo sforzo per correggere lo stereotipo negativo che le è stato lungamente attribuito: quello di svolgere una attività intrinsecamente disposta a creare inutili barriere burocratiche nei confronti delle necessità, delle esigenze, delle attività dei cittadini. Il rovesciamento di questo stereotipo si va convertendo in un impegno ormai abbastanza diffuso nella pubblica amministrazione a mostrarsi capace di migliorare l'organizzazione della vita, di facilitare gli adempimenti dei cittadini, di semplificare le iniziative delle imprese.

I cittadini diventano gli effettivi destinatari della complessiva attività pubblica.

Gli stessi cittadini che per troppo tempo sono stati considerati come soggetti passivi dell'azione amministrativa, "assistiti" cui erogare prestazioni e benefici, non certo persone portatrici di risorse proprie, stanno uscendo dal ruolo passivo di amministrati e tendono ad un'amministrazione "condivisa", rispondente alle esigenze di una società capace di affrontare le difficoltà di una burocrazia che pone solo ostacoli.

L'amministrazione deve instaurare un rapporto basato sulla fiducia e sul rispetto dell'autonomia di tutti i soggetti coinvolti.

Questo è possibile se si considera il cittadino non un problema da risolvere, bensì una persona che collabora con le istituzioni. Tutto ciò si basa sulla convinzione che i dipendenti pubblici italiani, se adeguatamente formati e motivati, possano far funzionare "il modello basato sulla co-amministrazione meglio del modello attuale, imperniato sulla separazione e sul reciproco sospetto"²⁷⁶. La scelta a favore di un'amministrazione "aperta" comporta la qualificazione di valori quali la partecipazione, l'informazione, la semplificazione, che abbandoni il sistema fondato sul "principio di unicità dell'organizzazione", entrato profondamente in crisi²⁷⁷.

Negli anni novanta il rinnovamento dell'amministrazione pubblica viene considerato "come la *risorsa strategica* per modificare quella chiusura autoreferenziale che costituiva il freno maggiore a qualsiasi intervento innovatore"²⁷⁸.

Da questa nuova consapevolezza derivano provvedimenti legislativi che legittimano la centralità della comunicazione come nuova identità della pubblica amministrazione, caratterizzata dal riconoscimento e dall'attuazione dei valori della trasparenza e della partecipazione. Con l'approvazione di due leggi - la n. 142/1990, sulle autonomie locali, e la n. 241/1990, sulle innovazioni in materia di procedimenti amministrativi - i cittadini sono considerati detentori di precisi diritti d'informazione e partecipazione.²⁷⁹ In particolare la seconda legge dispone la

²⁷⁶ G.Arena, 2002

²⁷⁷ R.Grandi, 2002

²⁷⁸ GRANDI, *La comunicazione pubblica*, cit., p. 95

²⁷⁹ La legge 142/1990 stabilisce, per le Province e i Comuni, l'obbligo di dotarsi di uno Statuto che contempli anche il diritto all'informazione dei cittadini e forme di accesso e partecipazione ai procedimenti amministrativi. La legge 7 agosto 1990, n.

partecipazione al provvedimento amministrativo, la trasparenza, l'accesso ai documenti, la velocità dell'azione amministrativa, l'obbligo di motivazione dei procedimenti, il principio di consensualità²⁸⁰.

L'approvazione di queste due norme permette di modificare, nel corso del decennio, il tradizionale rapporto dei cittadini nei confronti della pubblica amministrazione e di avviare quel processo di cambiamento.

Ma è soprattutto con l'approvazione della legge 27 luglio 2000, n. 212 dello Statuto del Contribuente, che le relazioni tra le due parti del rapporto tributario sono definite in chiave di collaborazione ed integrazione.

3.5.4.1. La collaborazione tra amministrazione e contribuente: da soggetto passivo a protagonista attivo nel rapporto fiscale

Tradizionalmente il sistema impositivo è sempre stato caratterizzato da una funzione d'iniziativa del prelievo da parte dell'autorità pubblica. La collaborazione del contribuente poteva essere richiesta, a volte, soltanto al fine della classamento (censimento) delle proprie ricchezze, ma sempre e comunque di fronte all'autorità richiedente. Questo distacco tra i due attori del panorama fiscale, portò certamente ad una estraneità da parte delle autorità rispetto agli interessi dei contribuenti, ad una indifferenza verso i fattori soggettivi che potevano portare a derogare al dettato legislativo e a una mancanza di equità di trattamento. Ovviamente l'assetto su cui si basava detto sistema dovette presto fare i conti con le ridotte dimensioni degli apparati amministrativi che, da soli, non erano in grado di operare efficacemente il prelievo su tutto il territorio nazionale. Il passaggio dall'iniziativa autoritaria del Fisco all'attribuzione al contribuente della facoltà di autodeterminare le imposte, è stato graduale e spesso inconsapevole. Una modalità di prelievo si è gradualmente trasformata in un'altra, ed al crescere del ruolo dei contribuenti si è accompagnato un mutamento delle funzioni degli uffici fiscali²⁸¹.

241, regola in maniera innovativa i rapporti tra i cittadini e la pubblica amministrazione, dando maggiore concretezza agli istituti di partecipazione e accesso.

²⁸⁰ G. ARENA, 1992,

²⁸¹ R. Lupi, 2005

La funzione del Fisco è diventata sempre più di controllo, funzionalizzata più alla dissuasione da comportamenti evasivi che all'acquisizione di gettito. Infatti, soprattutto dopo il Secondo conflitto mondiale, si è sviluppata una grande quantità di organizzazioni imprenditoriali in grado di offrire all'Amministrazione Finanziaria informazioni decisive per la quantificazione analitica delle ricchezze dei soggetti in contatto con esse. Ed è proprio tramite questo sistema che si vennero a qualificare i supporti documentali attraverso cui il Fisco, ancora oggi, può controllare i contribuenti rientranti, a qualsiasi titolo, nella rete di rapporti con l'impresa. Ci volle comunque del tempo prima di arrivare a costruire un concetto di "tassazione in base al bilancio", personalizzata per le grandi imprese ²⁸².

Il ruolo di queste organizzazioni, in una fiscalità sempre più basata sull'autodeterminazione dei tributi, va molto oltre il concetto delle semplici ritenute sui redditi dei dipendenti, fornitori ecc..., tanto da poter essere definite come "grandi sostituti d'imposta". Attraverso la responsabilizzazione di queste strutture, il prelievo fiscale può estendersi fin dove l'iniziativa degli uffici tributari non riuscirebbe ad arrivare. Anche nel passato esistevano istituzioni ed organi intermedi in grado di svolgere una funzione ausiliaria a quella del Fisco ma non erano certamente in grado di "mettere sotto controllo" un numero adeguato di contribuenti. Deve essere però sottolineato che, nonostante i c.d. grandi sostituti d'imposta svolgano una funzione simil-impositiva, la loro particolarità consiste nell'essere stati investiti di una responsabilità ma senza investimento di poteri autoritativo- pubblicistici; gli obblighi di versamento a carico di questi soggetti si innestano, infatti, su rapporti privatistici con i rispettivi fornitori e clienti. Ma il mutamento e l'evoluzione dell'approccio autoritativo del Fisco, si riflette anche sui singoli contribuenti, e soprattutto sul *quantum* di discrezionalità nell'individuazione del presupposto d'imposta in capo all'uno o all'altro. Infatti, quando l'iniziativa del prelievo fiscale spettava agli uffici pubblici, erano questi a dover effettuare delle scelte e delle valutazioni discrezionali, cercando di bilanciare la qualità e la quantità degli interventi diretti a stimare le manifestazioni economiche oggetto di prelievo. Pur senza essere investiti di scelte di

²⁸² La Rosa, *Scienza politica del diritto e dato normativo nell'accertamento dei redditi*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 1981, I, 566ss

meritevolezza sociopolitica, gli uffici fiscali svolgevano una funzione riservata di valutazione, impropriamente chiamata “discrezionalità tecnica”.

Oggi, invece, in un contesto di autotassazione in capo al singolo contribuente, il ruolo del Fisco viene ad essere notevolmente modificato. Come premesso, mentre nel passato all'amministrazione spettava un potere riservato di stima, e il contribuente poteva opporsi solo nel caso in cui queste determinazioni apparivano viziate, allo stato attuale alcuni profili di discrezionalità sono imputabili in capo ai contribuenti, ad esempio: quali investimenti effettuare, dove ubicare l'impresa, quali discipline applicare tra quelle previste dalla legge... Tuttavia, dal momento che l'interesse dei soggetti in questione è di tipo egoistico e volto principalmente alla minimizzazione dei costi a loro carico, tutto ciò deve essere effettuato in maniera lecita per evitare di incorrere in sanzioni per comportamenti elusivi o abusivi. Senza dubbio però, il passaggio da una tassazione basata sull'iniziativa pubblica, a una basata sulle determinazioni del contribuente, non è stato in principio agevole per le numerose difficoltà che si sono riscontrate nella fase iniziale, soprattutto per i numerosi adempimenti richiesti a soggetti tendenzialmente non appartenenti al settore fiscale. E così, come ulteriore sviluppo di una funzione del Fisco che ormai aveva assunto le vesti di soggetto preposto al monitoraggio e al controllo degli adempimenti, se ne è aggiunta un'altra consistente nell'assistenza ai contribuenti nell'adempimento delle proprie obbligazioni tributarie.

Negli ultimi anni l'attività di assistenza ai contribuenti nella gestione dei dati dichiarati è divenuta sempre più snella ed efficiente secondo precise direttive dell' Agenzia delle Entrate. Insomma le varie informazioni che i contribuenti forniscono, i dati dei sostituti d'imposta, dei versamenti, delle liquidazioni periodiche, dei rimborsi, sono acquisiti e “incrociati” al meglio, facendo anche uso delle più sofisticate tecnologie informatiche e di internet. Si può, quindi, agevolmente constatare, come il rapporto in questione, da un primo momento di forte autoritatività e assoluto distacco e mancanza di comunicazione tra i due soggetti, si sia evoluto sino ad arrivare ad assumere una veste di cooperazione e di assistenza.

In realtà, secondo parte della dottrina, per determinare quale sia la posizione giuridica effettiva del contribuente nei confronti dell'Amministrazione finanziaria, sarebbe opportuno tracciare un *discrimen* a seconda che ci si trovi nell'ambito della determinazione dell'imposta o meno. Infatti, nel primo caso, in mancanza di poteri discrezionali al riguardo, non vi è una vera e propria supremazia dell'Amministrazione: entrambi i soggetti si trovano, rispetto alle norme sostanziali sulla determinazione dell'imposta, su un piano di parità, in quanto il loro rapporto non risulta influenzato da un potere discrezionale, quanto piuttosto dall'applicazione della normativa sulla base dei dati e delle circostanze di fatto esistenti²⁸³.

Il contribuente si troverebbe, infatti, in una posizione di diritto soggettivo nei confronti dell'amministrazione²⁸⁴.

Nel caso in cui non si ponga una *quaestio* in ordine alla determinazione del tributo, invece, l'azione amministrativa torna a basarsi su scelte di opportunità, cercando un giusto bilanciamento tra l'interesse pubblico e la valutazione di interessi privati²⁸⁵. Può trattarsi di scelte meramente interne alla sfera dell'amministrazione, come nel caso della scelta di provvedere all'attività di accertamento su determinate tipologie di contribuenti piuttosto che su altre, o nel caso di esercitare il controllo su un contribuente indagando in una certa direzione anziché in un'altra: in queste ipotesi sembra difficile individuare posizioni del privato giuridicamente tutelabili²⁸⁶.

In altre ipotesi, invece, può riconoscersi in capo al contribuente solo una posizione di interesse legittimo nei confronti dell'Amministrazione. Secondo autorevole dottrina, ciò accadrebbe, oltre che in materia di poteri istruttori dell'amministrazione, anche ai fini della valutazione della sospensione della riscossione o dell'esercizio dei poteri cautelari, in tema di accertamento con

²⁸³Lupi in "Trattato Di diritto amministrativo, Diritto amministrativo speciale", Tomo terzo: *I servizi pubblici. Finanza pubblica e privata*, a cura di Sabino Cassese, pag. 2653. *Diritto tributario parte generale*, VIII edizione, Giuffrè editore, 2005, pag. 57).

²⁸⁴Lupi in *Trattato di diritto amministrativo, Diritto amministrativo speciale*, Tomo terzo: *I servizi pubblici. Finanza pubblica e privata*, a cura di Sabino Cassese, pag. 2654).

²⁸⁵Lupi in *Trattato Di diritto amministrativo, Diritto amministrativo speciale*, Tomo terzo: *I servizi pubblici. Finanza pubblica e privata*, a cura di Sabino Cassese, pag. 2654).

²⁸⁶In tal senso Lupi, in *Trattato di diritto amministrativo, Diritto amministrativo speciale, Tomo terzo: I servizi pubblici. Finanza pubblica e privata*, a cura di Sabino Cassese, pag. 2655.).

adesione, di autotutela²⁸⁷ ed in altre situazioni in cui ricorrono anche valutazioni ulteriori rispetto all'interpretazione della legislazione e alla valutazione dei fatti. Con specifico riferimento alla posizione giuridica soggettiva del contribuente in termini di aspettativa a vedersi annullare o revocare un atto illegittimo da parte dell'amministrazione finanziaria attraverso l'esercizio del potere di autotutela, la dottrina è concorde nell'escludere che si configuri un diritto soggettivo, bensì una posizione di interesse legittimo²⁸⁸.

3.5.4.2. Principi costituzionali e statuto dei diritti del contribuente: riflessi sul rapporto tra fisco e contribuente

Il discorso sin qui svolto, e le modifiche che il rapporto in questione ha subito nel corso degli anni, non possono prescindere da una breve analisi di alcune disposizioni normative previste all'interno della Carta Costituzionale e dello Statuto dei diritti del contribuente (Legge n. 212 del 27/07/2000²¹¹). L'affermazione del principio di collaborazione tra amministrazione Finanziaria e contribuente, infatti, fonda le proprie radici all'interno di due principali articoli della Costituzione italiana: l'art. 23 e l'art. 53. La prima delle due norme racchiude il principio di riserva di legge o principio di legalità e, nello specifico, dispone che *“nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge.”*

Ogni prestazione patrimoniale richiesta al cittadino deve quindi essere previamente prevista da una fonte legislativa e di questa deve costituire attuazione. In tal modo, il legislatore, nelle cui intenzioni non c'era evidentemente la volontà di prefigurare un rapporto conflittuale tra contribuenti e Fisco, bensì collaborativo, ha inteso garantire tanto il cittadino quanto l'Amministrazione circa la trasparenza e la correttezza del loro rapporto. E l'unico modo per assicurare i predetti soggetti è quello di prevedere che solamente una disposizione avente forza di legge possa imporre un esborso avente le caratteristiche del tributo,

²⁸⁷ Lupi et al, 2006

²⁸⁸ Di Lauro., *“L'autotutela tributaria come strumento per il contribuente”*, *Rivista della Scuola Superiore dell'Economia e delle finanze*, Sez. Approfondimenti.)

divenendo l'unica modalità valida ai fini di una legittima pretesa tributaria, ma altresì di individuare nel legislatore stesso il solo soggetto avente autorità per avanzare la pretesa, garantendo il cittadino sull'equità della stessa.

Così, nell'ottica del principio di cooperazione, questa norma rappresenta una garanzia per entrambe le parti: l'Amministrazione legittima giuridicamente la propria pretesa che non può essere messa in discussione dal cittadino se non sulla base di un'eventuale illegittimità della norma impositiva (dove l'implicito corollario che solo un'irregolarità nella norma o nella sua formulazione può comportare l'invalidità giuridica della pretesa tributaria); d'altro canto il contribuente guadagna la tutela propria di una disposizione di legge, per cui in assenza di quest'ultima non sarà tenuto ad effettuare alcuna prestazione avente natura di imposta. La seconda disposizione a cui si è fatto riferimento è l'art 53 della Costituzione, la quale sancisce il principio di capacità contributiva e fonda il sistema tributario sul principio di progressività²⁸⁹ (I soggetti chiamati alla contribuzione sono "tutti" e quindi anche coloro che, per la soddisfazione delle proprie necessità si avvalgono del settore privato. L'obbligo di concorso riguarda, inoltre, "le spese pubbliche" genericamente indicate, ma sarà poi l'Amministrazione a destinare le risorse in suo possesso alle finalità e alle esigenze di volta in volta sentite: non è quindi il cittadino a decidere direttamente dove investire quanto versato alla P.A. Tutto ciò è, correlativamente, in linea con il principio di uguaglianza sancito dall'art. 3 Cost., nonché con l'art. 2 Cost. che introduce un dovere di solidarietà economica che la Repubblica deve riconoscere e garantire.

In definitiva, l'art 53 Cost. racchiude in sé l'espressione di due importantissime funzioni che la Costituzione attribuisce irrevocabilmente allo Stato: la funzione solidaristica, che obbliga ciascun contribuente al concorso al fine di supportare anche il carico di spesa pubblica di coloro che non sono in grado di sostenerlo o lo sono in misura minore, e la funzione garantista, assicurata attraverso concetto di minimo vitale, con il quale lo Stato si fa garante di consentire a qualunque cittadino di condurre un'esistenza libera e dignitosa.

²⁸⁹ F.Gallo, , 2007.

Si configura così un vero e proprio obbligo, a carico dello Stato, ma in nome e per conto dei cittadini, di espletamento di queste due funzioni, che trova la sua ragion d'essere nell'interesse superiore della collettività, e uno speculare dovere di collaborazione di tutti i cittadini con lo Stato (e quindi dei contribuenti con l'Amministrazione Finanziaria).

L'Amministrazione è legittimata, quindi, a effettuare i controlli con l'unico limite del rispetto della legge, ma altresì i contribuenti sono tenuti a cooperare. Anche l'introduzione dello Statuto dei diritti del contribuente (Legge n. 212 del 27.07.2000) ha portato in primo piano il cambiamento del rapporto autoritario tra i due principali agenti del panorama della fiscalità nazionale (Amministrazione e contribuente).

Infatti, prima della sua entrata in vigore, per ogni tributo l'ufficio competente stabiliva regole diverse in materia di dichiarazione, accertamento, termini, ecc... e si era più che mai distanti dall'affermazione di generali principi a garanzia del contribuente. Tale premessa creava un clima di sfiducia e disinteresse da parte di chi doveva assolvere i propri obblighi contributivi e, correlativamente, un atteggiamento ostile da parte dell'amministrazione, il cui unico obiettivo era quello di assicurare la correttezza e tempestività dei versamenti. Il rapporto tributario si esplicava, quindi, tra un cittadino passivamente sottoposto all'autorità e un apparato burocratico distaccato e insensibile alle esigenze della collettività, rivelandosi, così, esclusivamente conflittuale.

Autorevole dottrina scrive²⁹⁰ a proposito di quegli anni: *“Il Governo, o meglio la burocrazia, scriveva la legge impositiva, nuotando nell'abuso dei decreti-legge, la interpretava e la imponeva con le proprie circolari, la applicava con i propri atti di accertamento, la modificava continuamente, ancora per decreto legge, e, se su qualche grossa questione di principio si trovava soccombente, invocava e otteneva una norma interpretativa. D'altro canto una normativa casistica, rinnovantesi giorno dopo giorno ottundeva il controllo giurisdizionale, il ruolo nomofilattico della Corte di Cassazione che, per effetto delle consistenze, allora enormi, del contenzioso, interveniva a distanza di anni, e quindi a cose fatte,*

²⁹⁰ G. Marongiu, 2006

quando l'interpretazione non era più diritto vivente e rendeva sempre più difficile il controllo, ex post, della Corte Costituzionale”.

Sulla scia delle recenti codificazioni di stampo simile, riguardanti altri settori in Italia, si iniziò a prendere in considerazione l'idea di un testo che, oltre a disciplinare l'esosa e disorganizzata normativa vigente, rendesse concreta ed esplicita la tutela dei diritti riconosciuti al contribuente, circostanza che avrebbe comportato un cambiamento radicale nel rapporto tra questi e l'Amministrazione, gettando le basi per una futura codificazione incentrata sulla cooperazione.

L'intento principale, che portò poi alla redazione dello Statuto, fu quindi quello di *“garantire una disciplina tributaria scritta per principi, stabile nel tempo, affidabile e trasparente, e perciò idonea ad agevolare, nell'interpretazione, sia il contribuente sia l'amministrazione finanziaria e a diminuire gli alibi del primo nel tentare a realizzare un comportamento evasivo”* (Relazione VI Commissione permanente alla Camera, 20 Settembre 1999). Le peculiarità del testo in esame sono così caratteristiche da rendere l'affermazione delle norme in esso contenute capaci di innovare, rafforzare e ribaltare completamente il rapporto tra Fisco e contribuente, sia nel contesto allora vigente sia per gli anni a venire. Con lo Statuto si è voluto, non solo affermare le garanzie attribuite alla figura del contribuente, ma si è andati oltre, perseguendo l'intento, in mancanza di una codificazione unitaria nel nostro Paese, di determinare le condizioni di correttezza e giustizia delle norme tributarie, disciplinandone i rapporti e affermando i diritti a cui appellarsi²⁹¹.

Questa nuova visione e prospettiva si è esplicitata nel principio sancito dall'articolo 10 dello Statuto, in base al quale i rapporti tra contribuente e amministrazione finanziaria sono improntati al principio della collaborazione e della buona fede. Non sono, correlativamente, irrogate sanzioni, né richiesti interessi di mora, nel caso in cui l'errore del contribuente sia stato causato dall'essersi conformato ad indicazioni contenute in atti dell'amministrazione finanziaria e dalla stessa successivamente modificate. Allo stesso modo il contribuente sarà scusato quando

²⁹¹G.Falcone, 2000

il comportamento che ha determinato la violazione sia stato causato da fatti direttamente conseguenti a ritardi, omissioni o errori degli uffici fiscali.

Le sanzioni non sono comunque irrogate quando la violazione dipende da obiettive condizioni di incertezza sulla portata e sull'ambito di applicazione della norma tributaria (in ogni caso non determina obiettiva condizione di incertezza la pendenza di un giudizio in ordine alla legittimità della norma tributaria) o quando si traduce in una mera violazione formale senza alcun debito di imposta.

In conclusione, bisogna rilevare come l'importanza fondamentale delle disposizioni e dei testi normativi sopra citati, sia riconosciuta anche dai più recenti interventi legislativi. Infatti, nell'ultima e più recente legge delega al Governo recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita, precisamente all'art.1, viene disposto che *“I decreti legislativi sono adottati, nel rispetto dei principi costituzionali, in particolare di quelli di cui agli articoli 23 e 53 della Costituzione, nonché del diritto dell'Unione europea, e di quelli dello Statuto dei diritti del contribuente di cui alla legge 27 luglio 2000, n. 212”*. Ed è proprio il contenuto della delega, improntata e finalizzata anche al miglioramento del rapporto cooperativo e collaborativo tra Amministrazione Finanziaria e contribuente, che emerge ancora più chiaramente il ruolo centrale dei principi di cui agli artt. 23 e 53 della Costituzione, nonché di quelli contenuti nello Statuto dei diritti del contribuente

3.5.5. Fattori Economici

I fattori economici possono concorrere alla lealtà fiscale sotto molteplici aspetti. Gli studi, in questo campo, si sono concentrati soprattutto sul livello della pressione fiscale e delle aliquote di imposta, producendo risultati a volte controversi.

Studi relativi ad alcuni paesi (OECD, 2010) mettono in evidenza come la presenza di difficoltà finanziarie e di liquidità possano indurre i contribuenti ad evadere. Periodi di crisi, come quella attuale, possono perciò avere effetti negativi sulla compliance. Ciò è tanto più vero in paese come l'Italia che associano a gravi difficoltà di crescita una struttura produttiva soprattutto centrata sul lavoro

autonomo e sulla presenza diffusa di piccole e medie imprese spesso al limite della soglia di sopravvivenza economica. A ciò si associa la presenza di un diffuso fenomeno di lavoro irregolare.

In conclusione anche l'andamento dell'economia e la struttura produttiva sono ingredienti importanti per ridurre l'evasione e ciò costituisce un ulteriore motivo per porre al primo piano della politica economica dell'Italia azioni in grado di stimolare la crescita e promuovere il rafforzamento della struttura produttiva e finanziaria del nostro sistema imprenditoriale.

CONCLUSIONI

Nel corso del 2015 l'attività di recupero dell'evasione ha fatto registrare un ammontare di incassi pari a 14,9 miliardi. Si tratta di un risultato estremamente positivo, con un incremento del 4,9 per cento rispetto al 2014, che a sua volta rappresentava il picco nell'ultimo decennio²⁹². Infatti, la dinamica degli incassi derivanti dall'attività di contrasto dell'evasione fiscale evidenzia negli ultimi anni risultati record: oltre 42 miliardi di maggiori entrate tributarie sono stati realizzati nel triennio 2013-2015; circa 78,5 miliardi a partire dal 2010 ; un incremento del 240 per cento rispetto al recupero del 2006 (4,4 miliardi), anno in cui fu inaugurato il sistema di misurazione basato sugli incassi. Quindi l'azione del Governo finalizzata al perseguimento di obiettivi di equità ed efficienza e semplificazione, sia sul piano del recupero di gettito (c.d. effetto diretto dell'attività di contrasto dell'evasione fiscale), sia sul piano del miglioramento della propensione all'adempimento spontaneo dei contribuenti (c.d. effetto indiretto dell'attività di contrasto dell'evasione fiscale) ha portato a i risultati desiderati. Con riguardo all'effetto indiretto, le comunicazioni inviate ai contribuenti per sollecitare l'adempimento spontaneo, in tempi brevi e con sanzioni ridotte, hanno consentito un versamento spontaneo di 250 milioni. Dal nuovo rapporto con i contribuenti improntato a fiducia, trasparenza e collaborazione e dal maggior utilizzo delle banche dati è così derivato un miglioramento significativo della *tax compliance*. Per stabilire un legame diretto tra i risultati della lotta all'evasione e la riduzione della pressione fiscale, il decreto legislativo 160/2015, in attuazione della delega fiscale, ha previsto che le maggiori entrate derivanti dall'attività di contrasto dell'evasione fiscale e contributiva, nonché dal miglioramento della *tax compliance* debbano essere attribuite, al netto di quelle necessarie al mantenimento dell'equilibrio di bilancio e alla riduzione del rapporto tra debito e il PIL, al Fondo per la riduzione della pressione fiscale.

²⁹² http://www.huffingtonpost.it/2016/03/01/orlandi-lotta-evasione-record-2015_n_9353658.html

CONCLUSIONI GENERALI

Attraverso il presente elaborato si poneva l'obiettivo di indagare il fenomeno dell'economia sommersa, focalizzando l'attenzione soprattutto sulla componente costituita dall'evasione fiscale, di spiegarne le cause e gli effetti devastanti che comporta, e più di ogni altra cosa capire se gli strumenti e le procedure di contrasto che l'Autorità fiscale sta adottando, siano idonee a perseguire gli obiettivi prefissati.

L'evasione fiscale è un tema, oggi come in passato di cui si sente spesso parlare in quanto trattasi di un fenomeno molto presente in Italia e non solo.

Si sente spesso parlare di economia non osservata, economia sommersa, frode fiscale, evasione fiscale; termini usati a volte come sinonimi ma in realtà non lo sono.

Si tratta di fenomeni complessi, che producono seri problemi al corretto sviluppo economico e ricadute negative sulla struttura economico-produttiva e sociale nazionale. Essi, infatti, causano distorsioni ed inefficienze al normale funzionamento della concorrenza e del mercato, sottraggono risorse al bilancio pubblico e determinano iniquità e un limite al benessere sociale.

Il loro contrasto, d'altro canto, genera dei costi più o meno elevati.

Le forme attraverso cui si manifestano l'economia sommersa, l'evasione e la frode fiscale sono molteplici e sempre mutevoli. Cogliere queste realtà in divenire non è agevole poiché è, per definizione, non osservabile.

Gran parte della letteratura ha studiato il fenomeno evasivo, dando al contribuente la fisionomia di soggetto razionale che agisce calibrando le opportunità ed i rischi ed allo Stato, quello di attore primario nelle politiche fiscali, in grado di definire il giusto equilibrio tra aliquote, controlli ed evasione.

Ma una parte della letteratura è della opinione che le scelte dei cittadini-contribuenti sono prese sulla base sia di elementi razionali che sulla base di elementi intuitivi e comportamentali e pone maggiormente in risalto la necessità della creazione, da parte dell'Amministrazione finanziaria, di un rapporto di fiducia e di collaborazione con il contribuente.

Risolvere il problema dell'evasione fiscale significa cambiar rotta e agire direttamente sull'adempimento volontario, *tax compliance*, ovvero sulla propensione della società a pagare spontaneamente le imposte, utilizzando in modo integrato un sistema di deterrenza all'evasione che sia efficace, efficiente e soprattutto certo.

Evasione fiscale e *tax compliance* sono facce diverse della stessa medaglia; se si vuole contrastare in modo efficace il fenomeno è necessario un approccio unitario: il tema dell'evasione fiscale e quello del pagamento spontaneo sono stati troppo a lungo oggetto di analisi settoriali e frammentarie. Bisogna costruire un *sistema compliant* partendo dal principio che il comportamento fiscale va inquadrato in un preciso contesto economico, sociale e politico e deve essere gestito in maniera differenziata in funzione delle caratteristiche e delle attitudini del contribuente.

Ma come ampliare la base imponibile ed influenzare il comportamento di adempimento dei cittadini-contribuenti?

Secondo un recente studio dell'OCSE sono cinque i principali elementi di *compliance*: deterrenza, norme, opportunità, fiducia e fattori economici.

Un ruolo fondamentale è svolto dall'Agenzia delle Entrate la cui *mission* è quella di perseguire il massimo livello di adempimento spontaneo degli obblighi fiscali, agendo sulla leva dei controlli e sull'offerta di servizi.

L'obiettivo dell'Agenzia è *convincere* il maggior numero di contribuenti a pagare regolarmente più tasse di quante ne abbiano pagate finora, alzando l'asticella della fedeltà fiscale.

È ormai ampiamente noto infatti, che l'inasprimento delle pene è scarsamente efficace nella lotta all'evasione. Anzi, oltre un certo grado di severità, le sanzioni tendono ad incoraggiare comportamenti di spinto opportunismo. Le caratteristiche specifiche della nostra evasione sono invece, in buona parte, attribuibili alla carenza di *capitale sociale* inteso come rete complessa di fiducia generalizzata.

La nuova strategia dei controlli punta alla qualità dell'azione amministrativa; il criterio guida dell'attività dell'Agenzia è diventato la *conoscenza*: del territorio, del tessuto sociale, economico e culturale, delle diverse tipologie di soggetti e dei loro comportamenti.

E' infatti aumentato il gettito recuperato attraverso una migliore mappatura del territorio, l'analisi del rischio e la selezione delle posizioni a maggiore pericolosità fiscale; sono stati implementati nel sistema gestionale alcuni indicatori di *governance* in grado di mostrare l'impatto delle attività di assistenza e di contrasto all'evasione sui comportamenti fiscali.

La spinta verso una *governance* del territorio ispirata al potenziamento del rapporto fiduciario e del dialogo con il contribuente, ha come filo conduttore l'idea di una legalità diffusa, intesa come nuova misura del rapporto tra cittadino e pubblica amministrazione.

Un rapporto che originariamente si caratterizzava per una forte valenza autoritativa e un profondo distacco tra le due entità, tanto da un punto di vista operativo, quanto degli interessi in gioco. Questo sistema, però, ha portato, con l'evolversi delle esigenze economiche, all'aumentare delle difficoltà di reperimento dei dati fiscali e degli adempimenti formali, a notevoli diseconomie e alla crescita esponenziale dei fenomeni di elusione ed evasione fiscale, nonché di *aggressive tax planning*.

Si è avvertita allora, anche nel nostro Paese, l'esigenza di innovare il suddetto rapporto e, sulla scia delle esperienze straniere, evolverlo verso forme di *cooperative compliance*, in cui la trasparenza e la collaborazione reciproca diventano elementi fondamentali e necessari per accrescere l'adempimento volontario dei contribuenti e l'efficienza della Pubblica Amministrazione.

La recentissima delega fiscale del 2014 tenta di dare una risposta più concreta per la riforma e la razionalizzazione del panorama fiscale riconoscendo, come assolutamente centrale, la necessità di un'evoluzione dei rapporti tra contribuenti e Fisco nella lotta alle pratiche elusive ed evasive.

Il nuovo corso dell'Agenzia delle Entrate si basa dunque su una accurata diversificazione degli approcci in funzione delle caratteristiche e del comportamento del contribuente, secondo le più recenti indicazioni dell'OECD (OECD, 2010) in materia di *tax compliance*. Secondo il modello della *spinta gentile* l'Agenzia non si limita più solo a sanzionare gli evasori ma si sforza di rendere più facile e sereno l'adempimento.

L'accento sulla necessità di impostare un nuovo rapporto tra Fisco e contribuente, fondato sulla fedeltà fiscale, può indurre a ritenere non più necessaria l'attenzione verso le garanzie di tutela nei confronti della disciplina e dell'attuazione del prelievo tributario. Le difficili condizioni della finanza pubblica fanno sentire il loro peso sul rapporto tributario, stretto tra l'inasprimento della pressione tributaria, la progressiva riduzione delle garanzie per il contribuente. Nasce una diversa valutazione dei ruoli e dei comportamenti fiscali, che invoca il superamento delle tradizionali categorie giuridiche per una nuova interpretazione del rapporto tributario stesso. Ragione e principi devono comunque guidare le scelte degli individui e della collettività affinché si possa sperare in una crescita, non soltanto economica.

Il primo capitolo, intitolato "L'evasione fiscale e la teoria economica dell'evasione" è principalmente di natura teorica si è dato ampio spazio alla descrizione concettuale dell'economia non osservata sommersa, dell'economia sommersa, dell'evasione fiscale e del concetto più ampio di tax gap.

La trattazione segue poi con l'analisi dei principali contributi forniti dalla letteratura sempre con la finalità di dare una spiegazione alle scelte evasive dei contribuenti. Il punto di partenza è il modello di Allingham e Sandmo (1972) che presenta la decisione di evadere come una scelta di portafoglio di un agente economico razionale il quale deve implementare la strategia ottimale considerando la probabilità di subire un accertamento, il livello delle sanzioni, l'aliquota fiscale e l'avversione al rischio.

Questo modello teorico presenta però notevoli limiti in quanto non tiene conto di talune variabili che nella realtà empirica sembrano incidere profondamente sulle scelte del contribuente.

Quindi è sembrato opportuno analizzare gli approcci dell'economia comportamentale alle scelte di evasione, i quali considerano che la decisione di evadere non sia conseguenza soltanto di un comportamento razionale dell'individuo, ma dipenda in buona misura da distorsioni cognitive e cioè da fattori psicologici individuali, oltre che da valori sociali, come ad esempio il comportamento fiscale dei contribuenti che fanno parte del "gruppo sociale" a cui il singolo appartiene.

Nel secondo capitolo invece si cercato di fornire una visione empirica del fenomeno prendendo a riferimento naturalmente il contesto italiano.

Si è dimostrato, attraverso l'analisi delle risultanze empiriche di studi precedenti e del questionario dallo scrivente distribuito, che la tax compliance è influenzata dalla percezione che il contribuente ha dello Stato e della collettività ovvero dal grado di fiducia generalizzato presente all'interno del contesto sociale esaminato. In particolare è emerso come in Italia due elementi riconducibili al concetto di tax morale incidono principalmente sulle dimensioni dell'evasione fiscale. Questi sono da ricondurre al concetto di "capitale sociale", che inerisce ai rapporti tra i cittadini e al loro grado di fiducia e di reciprocità, e al concetto di "fiducia nelle istituzioni", che esprime il rapporto di fiducia tra i cittadini e lo Stato, i cittadini e le istituzioni.

Si è potuto constatare che le caratteristiche specifiche della nostra evasione – endemicità e trasversalità- sono in buona parte attribuibili alla carenza di capitale sociale come rete complessa di fiducia generalizzata. L'opinione pubblica sembra convinta del fatto che l'Italia si divida nel popolo dei vessati, approssimativamente coincidente con i lavoratori dipendenti e i pensionati, e in quello dei furbi, di solito identificati con commercianti e lavoratori autonomi. Abbiamo visto che l'evasione è un problema sociale ed economico percepito come avente dimensioni rilevanti e immorale anche se i contribuenti sono più disposti ad ottemperare ai loro obblighi fiscali solo se percepiscono che gli altri fanno lo stesso e se percepiscono che le entrate dello Stato vengano usate per investimenti in beni comuni.

Il terzo e ultimo capitolo è dedicato alla questione forse più rilevante perché affronta l'analisi e la valutazione delle politiche che l'Amministrazione finanziaria italiana sta adottando per contrastare il fenomeno dell'evasione.

Il processo di aziendalizzazione che ha interessato la pubblica amministrazione sotto le spinte del New Public Management ha spinto l'Amministrazione finanziaria a dotarsi di strumenti manageriali e metodi per poter implementare una *governance* volta a rendere più trasparente la sua azione ed agevolare i bisogni dei cittadini, alla ricerca di una collaborazione effettiva con i contribuenti finalizzata a migliorare il rapporto reciproco.

Le strade percorse sono state due: la prima ha previsto un'attenzione sempre crescente da parte dell'Agenzia delle Entrate alla qualità della propria azione con l'implementazione dei sistemi gestionali e una forte valenza strategica attribuita all'analisi e alla valutazione del rischio di evasione.

La seconda ha visto iniziative poste in essere al fine di garantire la condivisione da parte dei cittadini della stessa strategia fiscale e trasformarli in protagonisti attivi delle proprie posizioni fiscali.

Il fatto che nel corso del 2015 l'attività di recupero dell'evasione ha fatto registrare un ammontare di incassi pari a 14,9 miliardi, con un incremento del 4,9 per cento rispetto al 2014,²⁹³ che a sua volta rappresentava il picco nell'ultimo decennio si può concludere che:

l'azione del Governo finalizzata al perseguimento di obiettivi di equità, efficienza e semplificazione, sia sul piano del recupero di gettito (c.d. effetto diretto dell'attività di contrasto dell'evasione fiscale), sia sul piano del miglioramento della propensione all'adempimento spontaneo dei contribuenti (c.d. effetto indiretto dell'attività di contrasto dell'evasione fiscale) ha portato a i risultati desiderati.

²⁹³ <https://www.forexinfo.it/Agenzia-delle-Entrate-recupero>

ALLEGATO 1

Tablette ottenute dai dati rilevati dalle risposte al questionario analizzato

Genere	Percentuale
Maschio	50%
femmina	50%

Lavoro	Percentuale
Pensionato	8%
Operaio	12%
Impiegato	44%
Lavoratore autonomo	22%
Studente	2%
Casalinga	2%
imprenditore	10%

Numero componenti la famiglia	Percentuale
1	20%
2	2%
3	40%
4	36%
5	2%

Livello istruzione	Percentuali
Elementari	4%
Medie	12%
Superiori	46%
laurea	38%

Età	Percentuali
<35	14%
35-50	40%
50-65	44%
>65	2%

Reddito	Percentuali
<25.000	62%
25000-50.000	30%
>50.000	8%

Stato di famiglia	Percentuali
Coniugato	80%
Celibe	20%

Percentuale di reddito dichiarato	Percentuali
100%	50%
100-90	10%
90-80	8%
80-70	12%
70-60	10%
<60	10%

9 Si no 50% 50%	10 Si no 88% 12%	11 Si no 34% 66%	12 Si no 58% 42%	13 Si no 100% 0%	14 Si no 98% 2%	15 Si no 50% 50%	16 Si no 50% 50%	17 Si no 62% 38%
18 Si no 62% 38%	19 Si no 60% 40%	20 Si no 44% 56%	21 Si no 52% 48%	22 Si no 88% 12%	23 Si no 72% 28%	24 Si no 50% 50%	25 Si no 50% 50%	26 Si no 48% 52%
27 Si no 54% 46%	28 Si no 48% 52%	29 Si no 40% 60%	30 Si no 38% 62%	31 Si no 42% 58%	32 Si no 58% 42%			

Reddito dichiarato	elementari	Medie	Superiori	laurea
100%		2%	30%	18%
90-100		4%	8%	0%
80-90		2%	4%	0%
70-80		0%	4%	14%
60-70		4%	0%	6%
<60	2%	0%	0%	2%

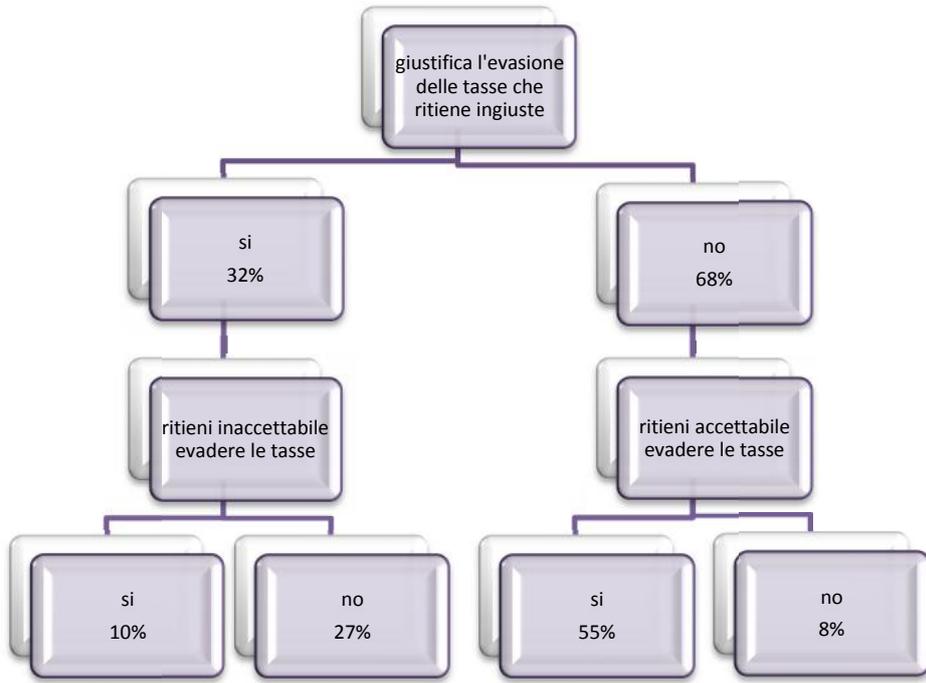
Livello di istruzione	9		10		11		12		15	
	Si	no								
Elementari	2%	2%	2%	2%	0%	4%	0%	4%	2%	2%
Medie	2%	16%	10%	2%	8%	2%	4%	10%	2%	12%
Superiori	32%	12%	38%	10%	18%	32%	34%	16%	30%	14%
Laurea	24%	10%	36%	0%	16%	20%	20%	12%	18%	20%

Livello di istruzione	18		21		24		25	
	Si	no	Si	no	Si	no	Si	no
Elementari	0%	4%	4%	0%	4%	0%	4%	0%
Medie	12%	0%	4%	4%	4%	6%	4%	8%
Superiori	20%	24%	14%	32%	16%	30%	14%	34%
Laurea	24%	16%	24%	18%	24%	16%	18%	18%

Livello di reddito	14		21	
	Si	no	Si	no
<25.000	50%	4%	34%	32%
25.000-50.000	38%	2%	13%	15%
>50.000	6%	0%	4%	2%

lavoro	23		24		25		26		27	
	Si	no								
pensionato	12%	0%	2%	6%	0%	8%	4%	6%	4%	6%
Operaio	14%	0%	10%	0%	10%	0%	12%	4%	14%	0%
Impiegato	32%	14%	10%	38%	6%	38%	4%	32%	4%	34%
Lavoratore autonomo	18%	0%	18%	2%	14%	10%	16%	10%	18%	10%
imprenditore	10%	0%	14%	0%	14%	0%	12%	0%	10%	0%

lavoro	28		29		30		31	
	Si	no	Si	no	Si	no	Si	no
pensionato	6%	2%	4%	6%	6%	4%	10%	4%
Operaio	6%	4%	0%	10%	10%	0%	8%	2%
Impiegato	18%	26%	14%	26%	12%	30%	14%	26%
Lavoratore autonomo	16%	12%	16%	14%	8%	16%	8%	18%
imprenditore	10%	0%	2%	8%	10%	4%	6%	4%



ALLEGATO 2

Il Questionario



Università degli Studi di Salerno

**Dipartimento di Scienze Aziendali
Management & Innovation Systems**

Gentile contribuente stiamo effettuando un sondaggio al fine di analizzare il rapporto Fisco-contribuente e raccogliere informazioni sulle opinioni dei contribuenti circa il fenomeno dell'evasione fiscale.

Ti ringraziamo anticipatamente per la tua cortese collaborazione e ti assicuriamo che tale questionario resterà anonimo ai sensi di quanto stabilito dal D.Lgs 30 giugno 2003 n.196 "Codice in materia di protezione dei dati personali" – di seguito Codice della privacy –

SEZIONE I

1. SESSO		
a)	M	<input type="radio"/>
b)	F	<input type="radio"/>

2. ETA'		
a)	<35	<input type="radio"/>
b)	35-50	<input type="radio"/>
c)	50-65	<input type="radio"/>
d)	> 65	<input type="radio"/>

3. LAVORO		
b)	PENSIONATO	<input type="radio"/>
c)	OPERAIO	<input type="radio"/>
d)	IMPIEGATO	<input type="radio"/>
e)	LAVORATORE AUTONOMO	<input type="radio"/>
f)	DIRIGENTE/QUADRO	<input type="radio"/>
g)	IMPRENDITORE/LIBERO PROFESSIONISTA	<input type="radio"/>

3. REDDITO		
a)	<25.000	<input type="radio"/>
b)	25.000- 49.900	<input type="radio"/>
c)	>50.000	<input type="radio"/>

4. STATO DI FAMIGLIA		
a)	CONIUGATO/a	<input type="radio"/>
b)	CELIBE/NUBILE	<input type="radio"/>

5. NUMERO COMPONENTI LA FAMIGLIA		
h)	1	<input type="radio"/>
b)	2	<input type="radio"/>
c)	3	<input type="radio"/>
d)	4	<input type="radio"/>
e)	5	<input type="radio"/>

6. Livello di istruzione		
a)	LICENZA ELEMENTARE	<input type="radio"/>
b)	LICENZA MEDIA	<input type="radio"/>
c)	LICENZA SUPERIORE	<input type="radio"/>
d)	LAUREA	<input type="radio"/>

SEZIONE II

7. QUAL È LA PERCENTUALE DI REDDITO DA LEI DICHIARATO NELL' ULTIMO ANNO ?		
a)	100%	<input type="radio"/>
b)	90%-99%	<input type="radio"/>
c)	80%-89%	<input type="radio"/>
d)	70%-79%	<input type="radio"/>
e)	60%-69%	<input type="radio"/>
f)	< 60%	<input type="radio"/>

9. NEGLI ULTIMI ANNI HA AUMENTATO GLI ONERI DEDUCIBILI O DETRAIBILI O RIDOTTO GLI IMPORTI IN DICHIARAZIONE?		
a)	SI	<input type="radio"/>
b)	NO	<input type="radio"/>

10. PENSA CHE PAGARE LE TASSE È UNO DEI DOVERI FONDAMENTALI DI UN CITTADINO?		
a)	SI	<input type="radio"/>
b)	NO	<input type="radio"/>

11. GIUSTIFICA L'EVASIONE DELLE TASSE CHE RITIENE INGIUSTE		
a)	SI	<input type="radio"/>
b)	NO	<input type="radio"/>

12. RITIENE INACCETTABILE EVADERE LE TASSE?		
a)	SI	<input type="radio"/>
b)	NO	<input type="radio"/>

13. PENSA CHE IN ITALIA LE TASSE VENGONO PAGATE SEMPRE DALLE STESSE CATEGORIE DI CITTADINI?		
a)	SI	<input type="radio"/>
b)	NO	<input type="radio"/>

14. PENSA CHE LE TASSE SIANO ECCESSIVE?		
a)	SI	<input type="radio"/>
b)	NO	<input type="radio"/>

15. PENSA CHE L'EVASIONE SIA UNO DEI PEGGIORI REATI CHE UN CITTADINO POSSA COMMITTERE PERCHÉ DANNEGGIA TUTTI ?		
a)	SI	<input type="radio"/>
b)	NO	<input type="radio"/>

16. PENSA CHE PUR RITENENDO UN'IMPOSTA INGIUSTA PRIMA SI DEBBA PAGARE E POI SI POSSA PROTESTARE ?		
a)	SI	<input type="radio"/>
b)	NO	<input type="radio"/>

17. GIUSTIFICA L'EVASIONE PERCHÉ I SOLDI CHE LO STATO INCASSA SONO SPESI MALE?		
a)	SI	<input type="radio"/>
b)	NO	<input type="radio"/>

18. È FAVOREVOLE AD UN AUMENTO DELLE TASSE PER GARANTIRE MAGGIORI SERVIZI E PER ASSISTENZA?		
a)	SI	<input type="radio"/>
b)	NO	<input type="radio"/>

19. PENSA CHE UNA PARTE DELLE PERSONE SIA FISCALMENTE ONESTA PER LA PAURA DI ESSERE SCOPERTI?		
a)	SI	<input type="radio"/>
b)	NO	<input type="radio"/>

20.GIUSTIFICA IL PAGAMENTO DI MINORI TASSE DI QUANTE DOVUTE SE SI È SICURI DI NON ESSERE SCOPERTI??		
a)	SI	<input type="radio"/>
b)	NO	<input type="radio"/>

21.GIUSTIFICA L'OMMISSIONE IN DICHIARAZIONE DI PICCOLE FONTI DI ENTRATA EXTRA DIFFICILMENTE RINTRACCIABILI?		
a)	SI	<input type="radio"/>
b)	NO	<input type="radio"/>

22.PENSA CHE UN CITTADINO PAGHI PIU' VOLENTIERI LE TASSE SE LE PAGANO TUTTI?		
a)	SI	<input type="radio"/>
b)	NO	<input type="radio"/>

23.PENSO CHE IL FISCO MI CONTROLLI ECCESSIVAMENTE?		
a)	SI	<input type="radio"/>
b)	NO	<input type="radio"/>

24.GIUSTIFICA IL COMMERCIO O LO SCAMBIO DI BENI O SERVIZI CON UN AMICO IN NERO?		
a)	SI	<input type="radio"/>
b)	NO	<input type="radio"/>

25.GIUSTIFICA ESSERE PAGATI IN CONTANTI PER UN LAVORO E QUINDI NON INSERIRE IL DATO IN DICHIARAZIONE?		
a)	SI	<input type="radio"/>
b)	NO	<input type="radio"/>

26.GIUSTIFICA INCREMENTARE UN POCO IL DATO DELLE SPESE MEDICHE OD ALTRE SPESE AUMENTANDO GLI ONERI DEDUCIBILI PER PAGARE MENO?		
a)	SI	<input type="radio"/>
b)	NO	<input type="radio"/>

27.GIUSTIFICA L'OMESSA DICHIARAZIONE DI REDDITI FRUTTI DI PAGAMENTO IN CONTANTI?		
a)	SI	<input type="radio"/>
b)	NO	<input type="radio"/>

28.GIUSTIFICA LA RIDUZIONE DEL REDDITO DICHIARATO PER ARRIVARE A FINE MESE?		
a)	SI	<input type="radio"/>
b)	NO	<input type="radio"/>

29.PENSA CHE I COMPORAMENTI NELL ATTIVITA' DI CONTROLLO DELL'AGENZIA DELLE ENTRATE SIANO EQUI E RAGIONEVOLI ?		
a)	SI	<input type="radio"/>
b)	NO	<input type="radio"/>

30.GIUSTICIFA I CONDONI?		
a)	SI	<input type="radio"/>
b)	NO	<input type="radio"/>

31.PENSA CHE LA COMPLESSITA' DELLE NORME GIUSTIFICHI L'EVASIONE FISCALE?		
a)	SI	<input type="radio"/>
b)	NO	<input type="radio"/>

32.PENSA CHE ALCUNI NON PAGANO LE TASSE PERCHÉ I MECCANISMI SONO TROPPO COMPLICATI?		
a)	SI	<input type="radio"/>
b)	NO	<input type="radio"/>

BIBLIOGRAFIA

Agenzia delle Entrate (2009) “Protocollo n. 2009/20996”, Roma, 11 febbraio.

Agenzia delle Entrate (2011) “Il nuovo redditometro. Strumento di controllo ma soprattutto di compliance”, Roma.

Agenzia delle Entrate (2012) “Circolare n.18/E. Oggetto: Prevenzione e contrasto dell'evasione -Anno 2012 - Indirizzi operativi”, Roma, 31 maggio.

Aitken, S. e Bonneville L. (1980) “A General Taxpayer Opinion Survey”, Washington, DC: Internal Revenue Service.

Alexander, C. e Feinstein, J.S. (1997) *A microeconomic analysis of income tax evasion and its detection*, Cambridge, Mass., mimeo of Massachusetts Institute of Technology.

Allingham, M.G. e Sandmo, A. (1972) “Income Tax Evasion: A Theoretical Analysis”, *Journal of Public Economics*, 1, 323-338.

Alm, J. (2012): ‘Measuring, explaining, and controlling tax evasion: lessons from theory, experiments, and field studies’, *International Tax and Public Finance*, Vol. 19, No. 1, p. 54-77.

Alm, J. (1999) “Tax compliance and administration”. In Hildreth, W.B. e Richardson, J.A. (Eds.), *Handbook on Taxation*, New York: Marcel Dekker, 741–768.

Alm, J., McClelland, G.H. e Schulze, W.D. (1999) “Changing the Social Norm of Compliance by Voting”, *Kyklos*, 52, 141-171.

Alm J, (2011) “Measuring, explaining, and controlling tax evasion: lessons from theory, experiments, and field studies”

Alm J.e Benno Torgler, 2005 “Culture Differences and Tax morale in the United States and in Europe”

Alm J.e Benno Torgler, 2011 “Do Ethics Matter? Tax compliance and Morality”

Amendola e Roberto dell’Anno, 2008 “Istituzioni, Diseguaglianza ed Economia Sommersa: quale relazione?”

Andreoni, J., Erard, B. e Feinstein, J. (1998) “Tax compliance”, *Journal of Economic Literature*, 36, 818–860.

Andreoni, J. e Vesterlund, L. (2001) “Which Is the Fair Sex? Gender Differences in Altruism”, *Quarterly Journal of Economics*, 116, 293-312.

ANSA (2004) Roma, 11 novembre 2004, <www.corriere.it/Primo_Piano/Politica>.

ANSA (2010) “Ocse: in Italia sale la pressione fiscale”, 15 dicembre 2010

ANSA (2012) “Debito pubblico boom, sfonda 2.000 miliardi”, 14 dicembre 2012

Anselmi,L.(2003) “ Percorsi aziendali per le pubbliche amministrazioni”, Giappichelli

ARENA, G. (2002) *Comunicazione e amministrazione condivisa*, in S.

ROLANDO (a cura), *Teoria e tecniche della comunicazione pubblica. Dallo Stato sovraordinato alla sussidiarietà*, Prefazione di G. De Rita, Etas, Milano, p. 45.

ARENA, G. (1992) , *I nuovi diritti dell’informazione. Aspetti giuridici*, in AA.VV., *Gli sviluppi della comunicazione pubblica e istituzionale nel 1991. Testi, norme, documenti, opinioni*, Presidenza del Consiglio dei Ministri,

Dipartimento per l'Informazione e l'Editoria, Roma, p. 39

ARENA, G. (1999). *I nuovi diritti all'informazione*, «Rivista italiana di comunicazione pubblica», I, pp. 41-42.

ARENA; G. (1999), *I nuovi diritti all'informazione*, cit., p. 44.

Arrow, K.J. (1970) "Essays in the theory of risk-bearing", North-Holland, cap. 3.
Citato da Allingham, M.G. e Sandmo, A. (1972) "Income Tax Evasion: A Theoretical Analysis", *Journal of Public Economics*, 1, 323-338.

Artavanis N., Morse A. e Tsoutsoura M. (2012): 'Tax Evasion across Industries: Soft Credit Evidence from Greece', Chicago Booth Research Paper No. 12-25.

Atkinson, B.A. (1999) *The economic consequences of rolling back the welfare state*, Cambridge, Cambridge University Press.

Auerbach A.J. e Feldstein M. (eds.), *Handbook of Public Economics, Volume 3*.
Amsterdam: Elsevier Science.

Bailey, (2006), *Metodi della ricerca sociale*, Bologna, il Mulino

Baldry, J.C. (1987) "Income tax evasion and the tax schedule: some experimental results", *Public Finance*, 42, 357-383

Basilavecchia M. (2009), "*Funzione impositiva e forme di tutela*", Giappichelli Editore, Torino;

Becker, G.S. (1968) "Crime and punishment: an economic approach", *Journal of Political Economy*, 76, 169-217. Citato da Allingham, M.G. e Sandmo, A. (1972) "Income Tax Evasion: A Theoretical Analysis", *Journal of Public Economics*, 1, 323-338.

Bernardi, L. (2003) *Tax system and tax reforms in Europe: rationale and main issues for more radical reforms*, WP Siep 200/2003, Pavia, Dept.

Bernardi L., Franzoni A., *Evasione fiscale e nuove tipologie di accertamento: una introduzione all'analisi economica*, WP, 303, SIEP, 2004, Pavia:

Bernasconi, M. e Marenzi, A. (1997) 'Gli effetti redistributivi dell'evasione fiscale in Italia', Banca d'Italia, *Convegno sulle ricerche quantitative per la politica economica*, Perugia, Sadiba.

Blumenthal M., Christian C., Slemrod J. (2001), « Do Normative Appeals Affect Tax Compliance ? Evidence From A Controlled Experiment in Minnesota »
National Tax journal v.54

Bordignon, M. e Zanardi A. (1997) 'L'evasione fiscale in Italia: una nuova analisi per un vecchio problema', Giavazzi, F., Penati, A. e Tabellini, G. (1997) (a cura di) *Le nuove frontiere della politica economica* 1997, Milano, Il Sole 24 ore libri, 135-198.

Borgonovi E. (2001) "Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche", Egea, 2^a ed.,

Bosi- Guerra (2008) *I tributi nell'economia italiana*, il Mulino

Bovi, M. (2002) *The nature of underground economy, some evidences from Oecd countries*, documento di lavoro 26/02, Roma, Isae.

Braiotta A., Pisani S., Pisano E. (2012) "Aspetti distributivi dell'evasione fiscale", Articolo presentato alla *XXIV conferenza della SIEP*, 24-25 settembre, Pavia.

Braithwaite, V. (2003). *Taxing Democracy: Understanding Tax Avoidance and Evasion*, Ashgate Publishing Company

Brennan, G. e Buchanan J.M. (1980) *The power to tax. Analytical foundations of a fiscal constitution*, Cambridge, Cambridge University Press.

Bruni, L. e Smerilli, A.(2007), “L’emergere della cooperazione in un mondo eterogeneo” in “ Rivista Internazionale di Scienze Sociali”,

Busetta P. Giovannini E.(1998) Capire il sommerso. Un'analisi del lavoro irregolare al di là dei luoghi comuni Liguori Editore

Cannari, L., V. Ceriani, e D’Alessio (1995) Il recupero degli imponibili sottratti a tassazione,

Convegno Banca d’Italia “Ricerche quantitative per la politica economica”, Perugia, Sadiba, Novembre.

Cannari, L. e D’Alessio, G. (2007) “Le opinioni degli italiani sull’evasione”, Temi di discussione del Servizio Studi No.618, Banca d’Italia, febbraio.

Chiarini, B. e Mare, M. (2008) “L’evasione fiscale: dimensione, cause e rimedi”, Studio per il Seminario su L’evasione fiscale: politiche di contrasto e possibili rimedi, 22 gennaio 2008, CISL, Roma, Versione preliminare 20 gennaio.

Clotfelter, C.T. (1983)” Tax evasion and tax rate:an analysis of individual returns » *The Review of Economics and Statistic*, 65, 363-373

Clark A.E., Lelkes O. (2009), « Let us pray : religious interactions in life satisfaction » WP n.2009-01

CNEL - Commissione Politiche del Lavoro e Politiche Sociali (2001) “Rapporto sull’economia sommersa”, Roma. Citato da Zizza, R. (2002) “Metodologie di stima dell’economia sommersa: un’applicazione al caso italiano”, Tema di discussione No.463, Banca d’Italia, dicembre.

CONFCOMMERCIO (2012) “Una nota sulle determinanti dell'economia sommersa”, Ufficio Studi, Il rapporto e stato redatto con le informazioni disponibili al 10 maggio 2012 da Mariano Bella, Silvia Criscuolo, Silvio Di Sanzo, Francesco Lioci, Luciano Mauro, Livia Patrignani, maggio.

“Compliance Risk Management: Managing and Improving Tax compliance” a cura dell’OECD, 2004

Corbetta(2004), Metodologia e tecniche della ricerca sociale

Corchon, L. C. (1992) "Tax evasion and the underground economy", *European Journal of Political Economy*, 8(3), 445-454.

Corte dei Conti (2012) “Rapporto 2012 sul coordinamento della finanza pubblica”, Roma, maggio.

Cowell, F. (1985) “The Economic Analysis of Tax Evasion”, *Bulletin of Economic Research*, 37(3), 163-193.

Cowell, F.A. (1990) *Cheating the Government. The Economics of Evasion*, Cambridge: MIT Press.

Cowell, Frank A. (2002) “Sticks and carrots,” unpublished paper, London School of Economics. Citato da Sandmo, A. (2004) “The theory of tax evasion: A retrospective view”, Norwegian School of Economics and Business Administration, Discussion Paper 31/04.

Cremer, H. e Gahvari, F., *Tax evasion, fiscal competition and economic integration*, mimeo University of Toulouse and University of Illinois

Cullis, J. e Lewis A. (1997) “Why people pay taxes: From conventional economic model to a model of social convention”, *Journal of Economic Psychology*, 18, 305-321.

Cullis, J. e Jones, P. (2009) *Public Finance and public Choice*, Terza Ed. New York: Oxford University Press Inc.

Das-Gupta, A. e Mookherjee, D. (1998) *Incentives and institutional reform in tax enforcement: An analysis of developing country experience*, Oxford University Press, USA

D'Agosto E., Marigliani M., Pisani S. (2012) “Asimmetrie territoriali nel gap IVA”, Articolo presentato alla *XXIV conferenza della SIEP*, 24-25 settembre, Pavia.

Das-Gupta A., Mookherjee D. (2000) *Incentives and institutional reform in tax enforcement an analysis of developing country experience*, Lavoisier.

Demos & Pi e Demetra (2011), “Gli italiani e lo Stato”

Di Capua M., *Evasione fiscale e “tax compliance”*, il Mulino 2012, 88 ss..

Di Nardo T, *Sommerso ed emersione*, Fondazione Aristeia, , 2003

Di Lauro., “*L'autotutela tributaria come strumento per il contribuente*”, *Rivista della Scuola Superiore dell'Economia e delle finanze*, Sez. Approfondimenti.)

Dhami S. e al(2007): Why do people pay taxes ? Prospect theory versus expected utility theory, *Journal of Economic Behavior and Organization*, vol.64, no 1, p. 171-192

Edgeworth, F.Y. (1925) “The pure theory of taxation”. In Edgeworth, F.Y. (ed.), *Papers Relating to Political Economy*, Vol.2, London: Mcmillan, 100-116.

Erard, B. e Feinstein, J.S. (1994) “The Role of Moral Sentiments and Audits Perceptions in Tax Compliance”, *Public Finance*, 49, 70-89.

EURES (2004) “Indagine istituzionale – legalita ed evasione fiscale in Italia viste dai cittadini.” Relazione tecnica, Eu.r.e.s.. Citato da Tutino, S. (2009) “Lotta all'evasione fiscale”, pp.205-206. In: Trupiano, G. (a cura di) *La legge finanziaria 2009*, Prima ed. Roma: ARACNE.

Eurispes (2012) “L’Italia in nero. Rapporto sull’economia sommersa in Italia”, Roma, 29 marzo.

European Commission,(2010) “Compliance Risk Management Guide for tax administration ”, European Union.

Falcone G.,(2000) ”Il valore dello Statuto del contribuente”, ne *Il Fisco*, n. 36/2000, p. 11038).

Falsitta G., Corso istituzionale di diritto tributario, Padova, Cedam, 2009, p.176

Fantozzi A. (2012), “*Diritto Tributario*”, UTET Giuridica, Milano

Fantozzi, *I rapporti tra fisco e contribuente*, cit., 216

Farneti G.(2006), “Gestione e contabilità dell’Ente Locale” Maggioli editore

Feige, E. L.,(1982) *Le malaise de la macroéconomie et l’économie invisible*, in "Consommation: revue de socioéconomie",

Feinstein J.S. e Brian Erard , (1994) “Honesty and Evasion in the Tax compliance Game”

Feld, L .P. and Frey, B.S. (2002)” Trust breeds trust: How taxpayers are treated”. Forthcoming in: *Economics of Governance* 3.

Feld L.P. e Bruno Frey,(2005) “Tax compliance as the result of a psychological tax contract: The role of incentives and responsive regulation”

Feld L.P. e Larsen C. (2012): *Undeclared Work, Deterrence and Social Norms—The Case of Germany*, Berlin: Springer.

Ferrari L. e Randisi S, (2011) “Psicologia fiscale. Illusioni e decisioni dei contribuenti”

Frey B.S., (2003): “Deterrence and tax morale in the European Union”

Frey, B.S. e Holler, M.J. (1998) “Tax compliance policy reconsidered”, *Homo Oeconomicus*, 15, 27–44.

Frey B.S e Stutzer A., (2000),” The Economics of Happiness.”*World economics*, vol.3, no.1

Frey B.S. e Torgler B. (2007): ‘Tax morale and conditional cooperation’, *Journal of Comparative Economics*, Vol. 35, No. 1, p. 136-159.

Friedland (1982), “A note on tax evasion as a function of the quality of information about the credibility of threatened fines: some preliminary research “ *Journal of Applied Social Psychology*, 12

Filippin A. (2013) “The Effect of Tax Enforcement on Tax Morale” Temi di discussion Banca d’Italia n. 937

Gallo F., *Il prelievo non è un furto*, in *Il Sole 24Ore* del 24 aprile 2004, p. 9

Gallo F,(2007) “Le ragioni del fisco”, Bologna,

Gentile, A. e Giannini, S. (a cura di) (2012). "Evasione fiscale e «tax compliance»”

N. Gemmill and John Hasseldine, 2013 “Taxpayers' Behavioural Responses and Measures of Tax compliance 'Gaps':A Critique”

Gerxhani K. (2007), « Did you pay your taxes ? »How to conduct Tax evasion Surveys in Transition Countries . Social Indicators Research 80(3)

Ghisleni, Moscati (2001), Che cos'è la socializzazione, Carocci editore

Giovannini, E. (2011) “Economia non osservata e flussi finanziari”, Rapporto finale sull'attività del gruppo di lavoro, Roma

Graetz M e Wild L., (1985), the Economics of tax compliance : facts and fantasy, National Tax Journal, 38

GRAMSCI, A. (1975) *Quaderni del carcere* (a cura di V. Gerratana) , Torino, Einaudi, vol. I, p. 571

GRANDI, R. (1992). *La comunicazione pubblica. Teorie, casi, profili normativi*, Carocci, Roma 2002, p. 256.

Guardia di Finanza (2008)” n.8- Economia sommersa :profili di analisi comparata tra i principali Paesi dell’Unione Europea” a cura dei Frequentatori il 35° Corso Superiore di Polizia Tributaria

HM Revenue & Customs (2010) *Measuring tax gaps 2009*, March, London.

Hashimzade N., Myles G.D. e Tran-Nam B.(2012), Application of behavioural economics to tax evasion, Journal of Economic Survey

ISTAT (2010) “L'economia sommersa: stime nazionali e regionali”, Audizione del Presidente dell’Istituto nazionale di statistica Enrico Giovannini presso la Commissione parlamentare di vigilanza sull’Anagrafe tributaria, Roma, 22 luglio.

Istat (2010) “La misura dell’economia sommersa secondo le statistiche ufficiali. Anni 2000-2008”, *Statistiche in breve*, 13 luglio.

Ippolito R., (2010) “Evasori: chi come quanto. L’inchiesta sull’evasione fiscale”

Kahn, G. e Di Leo, L. (2007) “Italy Tackles Tax-Evasion”, *Wall Street Journal*, 28 giugno. Citato da Ippolito, R. (2008) *Evasori, chi come quando*, Milano: Bompiani.

Kahan, (2003) “Signaling or Reciprocating? A Response to Eric Posner’s Law and Social Norms”

Kahneman D. and Tversky A. (1979) “Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk” Published by: The Econometric Society

Kirchler, E. (2007), *The economic psychology of tax behaviour*. Cambridge University Press

Kleven H.J., Knudsen M.B., Kreiner C.T., Pedersen S. e Saez M. (2011): ‘Unwilling or unable to cheat? Evidence from a tax audit experiment in Denmark’, *Econometrica*, Vol. 79, No. 3, p. 651-692.

Kornhauser E(2008) “A Tax Morale Approach To Compliance”

La Rosa, (1981) “*Scienza politica del diritto e dato normativo nell’accertamento dei redditi*”, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, I, 566ss

Leccese A.(2007) “Le basi morali dell’evasione fiscale”

A. Leccese, 2010, “Innocenti evasori”

Lewis, A. (1982) “*The Psychology of Taxation*”, Oxford: Martin Robertson.

Likhovsky A. (2007), “Training in citizenship: tax compliance and modernity”.

Lozza E, Kirchler E., Schabmann A., (2012) “ Powerful authorities and trusting citizens: The Slippery Slope Framework and tax compliance in Italy” di Barbara Kastlunger,

Lubian D., Zarri L. (2011), “ Happiness and Tax Morale: an Empirical Analysis, WP.n. 4

Lucifora C., (2003) “Economia sommersa e lavoro nero”, il Mulino

Lupi R., (2003), Trattato di diritto amministrativo, Diritto amministrativo speciale, Tomo terzo: I servizi pubblici. Finanza pubblica e privata, a cura di Sabino Cassese, pag. 2653-2655).

Lupi R., (2005), “società, diritto e tributi”, il Sole 24 Ore

Lupi, R. (2008)” *Evasione fiscale, paradiso e inferno teoria della tassazione analitico aziendale e delle sue disfunzioni in Italia*”, IPSOA Wolters Kluwer Italia s.r.l.

Lupi R., Pirrello L, Stevanato D.(2006) “*Il diniego di autotutela e la giurisdizione tributaria*”, in *Dialoghi di diritto tributario*, CIC edizioni, n. 2 pag.165

Manestra, S. (2010) “Per una storia della *tax compliance* in Italia”, Questioni di Economia e Finanza, Banca d'Italia, 81.

Marbach G, (2000), *Le ricerche di mercato*, Utet , Torino

Marino M. e Zizza R. (2010) “The personal income tax evasion in Italy: an estimate by taxpayer’s type”, Banca d’Italia

Marino M. e Zizza R.,(2012) "The personal income tax evasion in Italy: an estimate by taxpayer’s type”

Marongiu, (2006) *Lo Statuto dei diritti del contribuente*, Milano, pag. 3

Marzo Magno, A. (2012) “Dall’Unità a oggi, 150 anni di evasione e tasse elevate”, Linkiesta, 20 aprile

Massarrat-Mashhadi e Sielaff,(2012), “Testing Taxpayers’ cognitive abilities Survey-based evidence » in International Journal of Economic Science and Applied Research

Mele R. (2003) “Economia e Gestione delle imprese di pubblici servizi tra regolamentazione e mercato- Grafiche TPM-

Ministero dell’economia e delle finanze (2002) *Analisi statistiche anno d’imposta 1998 – Le persone fisiche – Le società di persone*, Roma, Sistema statistico nazionale

Mittone, L. (1997) *Subjective versus objective probability: results from seven experiments on fiscalevasion*, WP 1997-04, Università di Trento

Momigliano, S. e Siviero S. (2002) ‘Appraising the effects of the budget on the economy with an econometric model: the Italian fiscal adjustments in the nineties’, Banca d’Italia (2002) *The impact of fiscal policy*, Roma, Banca d’Italia

MONTESQUIEU, *Le leggi della politica* (a cura di A Postigliola), Roma, Editori Riuniti, 1979, p. 515 Richard Murphy, 2012 “Closing the European Tax Gap.A report for Group of the Progressive alliance of Socialists & Democrats in the European Parliament”

Moussanet, M. (2010) “Italia sul podio per pressione fiscale”, *Il Sole 24 Ore*, 16 dicembre.

Murphy R.,(2012) “Closing the European Tax Gap.A report for Group of the Progressive Alliance of Socialists & Democrats in the European Parliament”

Oates T., (2012), « How do quality learning re source fit into a wider policy context » University of Cambridge

OECD (2008) “Guidance note – Monitoring taxpayer's compliance: a practical guide based on revenue body experience”, *Committee on fiscal affairs*, Paris.

OECD, (2012) *Taxing Wages*

OECD, (2013), “ Co-operative Compliance: A Framework From Enhanced relationship to co-operative compliance

Pascarella, C. e Pisani, S. (2000) “Il sommerso nelle stime dell'offerta”, Atti del Seminario ISTAT La Nuova Contabilità Nazionale, Roma, 12-13 gennaio.

Pennacchi L.,(2004) *L'eguaglianza e le tasse. Fisco, mercato, governo e libertà*, Donzelli

Petretto A. , *Mercato, organizzazione industriale e intervento pubblico*, il Mulino, 1993

Plumley A., (2005), “ Preliminary update of the tax year 2001 individual income tax underreporting gap estimates.” Paper Presented at the 2005 Internal Revenue Service Research Conference Washington D.C.: IRS

Putnam R.D., (1993) “The prosperous community Social Capital and Public Life”*Bowling alone*, New York, Simon &schuster ; trad.it. *Capitale sociale e individualismo*, Bologna , il Mulino 2004

R.Putnam (2000),

Porcano, T.M.(1988), *Correlates of tax evasion*. *Journal of Economic Psychology*
Posner, R.A (1997), *Social norms and the Law : An Economic Approach*. *The American Economic Review*

Posner, (2000) “The legal construction of norms: law and social norms: the case of tax compliance”

Randisi S. (2011) *Variazioni del sacrificio fiscale percepito. Uno studio sulla teoria dell'illusione finanziaria* di Salvatore

Reckon, (2009) "Study to quantify and analyze the Vat gap in the EU-25 Member States", Working Paper, 21 settembre, Londra

Roma, G. (2001) *L'economia sommersa*, Bari: Editori Laterza

Russo P.,(2007) *Manuale del diritto tributario. Parte generale*, Milano, Giuffrè, , p. 213 e ss.;

Salvini L.,La "nuova" partecipazione del privato all'accertamento tributario, in Riv. Dir. Trib.,2000,p.16 e ss.

Santoro, A. (2010) *L'evasione fiscale. Quando, come e perche*, Bologna: Il Mulino.

Sarno S. (2003), "New Public Management", in Filosa Martone R.-"Lezioni di Economia e Gestione delle Aziende di Servizi pubblici"- CUEN

Scialoja A., (1857), "I Bilanci del Regno di Napoli e degli Stati Sardi con note e confronti" Società Editrice Italiana, Torino

Sec95(2002) Sistema Europeo dei Conti Nazionali del 1995

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.

Schmolders, G. (1979) "Survey Research in Public Finance: A Behavioral Approach to Fiscal Theory", *Public Finance*, 25, 300-306.

Schneider F. (2005): ‘Shadow economies around the world: what do we really know?’, *European Journal of Political Economy*, Vol. 21, No. 3, p. 598-642.

Scotchmer, S. (1989), ‘Who profits from taxpayer confusion?’, *Economics letters*, 29, 49-55.

Scotchmer, S. e Slemrod, J. (1989), ‘Randomness in tax enforcement’, *Journal of public economics*, 38, 17-32.

Schneider F. e Dominik Enste, 1999“Shadow economies around the world – size, causes and consequences”

Schneider F., Enste D., *Shadow Economies: Size, Causes, and Consequences*, in *Journal of Economic Literature*, vol.XXXVIII, 2000, pp. 77-114.

Schneider F., Enste D., *Hiding in the Shadows. The Growth of the Underground Economy*, Economic Issues (numero monografico), n. 30, 2002, International Monetary Fund:

Schmolders, G (1959), *Fiscal Psychology : A new branch of public finance*. National Tax Journal.

Startienė, Trimonis,(2011) The impact of the change of the tax burden on the reliability of financial information: the case of Lithuania European scientific journal november 2013 edition vol.9, no.31

Sforza Fogliani, C. (2008) “Troppe tasse sulla casa. E l'evasione festeggia”, *Libero Mercato*, 15 gennaio. Citato da Ippolito, R. (2008) *Evasori, chi come quando*, Milano: Bompiani.

Slemrod J., Blumenthal M. and Christian C. (2001): ‘Taxpayer response to an increased probability of audit: evidence from a controlled experiment in Minnesota’, *Journal of Public Economics*, Vol. 79, No. 3, p. 455- 483.

Slemrod J, (2002). Tax Systems
<http://www.nber.org/reporter/summer02/slemrod.html>

Slemrod J. e Weber C. (2012): ‘Evidence of the invisible: toward a credibility revolution in the empirical analysis of tax evasion and the informal economy’, *International Tax and Public Finance*, Vol. 19, No. 1, p. 25-53.

Slemrod J. e Yitzhaki S. (2002): ‘Tax avoidance, evasion and administration’, in Auerbach A.J. and Feldstein M. (eds.): *Handbook of Public Economics*, Vol. 3, Amsterdam: North Holland.

Smith, P. (1994), “Assessing the Size of the Underground Economy: The Canadian Statistical Perspectives”, *Canadian Economic Observer*, 7(5), maggio

Spicer and Becker,(1980) “Fiscal inequity and tax evasion an experimental approach » *National Tax Journal*

Song e Yarbrough (1978) Tax Ethics and Taxpayer Attitude: A Survey **Article**
in Public Administration Review 38(5):442 · September 1978

Statuto dei diritti del contribuente, L. 27 Luglio, n.212

Sunstein S., Thaler, R. (2009). *La spinta gentile*. La nuova strategia per migliorare le nostre decisioni su denaro, salute, felicità. Milano, Feltrinelli

Thoits P., Hewitt L. (2001), “ Volunteer Work and Well-Being” *Journal of Health and Social Behaviour*, vol.42

Torgler B. (2002): ‘Speaking to theorists and searching for facts: tax morale and tax compliance in experiments’, *Journal of Economic Surveys*, Vol. 16, No. 5, p. 657-683.

Torgler B., 2003 “Tax morale: theory and empirical analysis of tax compliance”

Torgler B., R. G. Cummings, J. M. Vazquez, M. McKee (2006), “Effects of Tax morale on Tax compliance: Experimental and Survey Evidence”

Torgler B.(2005) Tax morale and direct democracy.” article *in* european journal of political economy **21**

Torgler B. (2007): ‘Tax compliance and tax morale: a theoretical and empirical analysis’, Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Torgler B., (2008) “Introduction to the Special Issue on Tax compliance and Tax Policy”

Torgler B. (2012): ‘A Field Experiment on Moral Suasion and Tax Compliance’, CREMA Working Paper No. 2012-06.

Torgler B. e Schneider, F. (2009) “The impact of tax morale and institutional quality on the shadow economy”, *Journal of Economic Psychology*, 30, 228-245.

Yitzhaki, S. (1974) “Income tax evasion: A theoretical analysis”, *Journal of Public Economics*.

Wenzel M.,(2007) “The Multiplicity of Taxpayer Identities and Their Implications for Tax Ethics”

Zamagni, S: (2012), “il contribuente virtuoso: come vincere la lotta all’evasione fiscale” in “*Evasione fiscale e “taxcompliance”*”, ilMulino, Bologna

Zizza, R. (2002) “Metodologie di stima dell’economia sommersa: un’applicazione al caso italiano”, Temi discussione del Servizio Studi No.463, Banca d’Italia. 108

Zurru M.(2005) L'economia sommersa Il gioco del formale e dell'informale
Franco Angeli editore

SITOGRAFIA

www.bancaditalita.it
www.fiscooggi.it
www.ilsole24ore.com
www.rivista.ssef.it
www.huffingtonpost.it
www3.istat.it
www.nber.org
www.demos.it