

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI BERGAMO
Facoltà di Economia
Corso di Dottorato di Ricerca in Marketing Strategico ed Economia Aziendale
XXVI Ciclo

“Perché non siamo tutti evasori?”

Il passaggio dalla “lotta all’evasione” al “miglioramento”, nei sistemi fiscali, della
“tax compliance” grazie al contributo della tax morale.

Il caso Italia

Supervisore:

Chiar.mo Prof. Alberto Marino

Tesi di Dottorato di
Raffaele Riccardi
Matricola n. 1018025

a Miriam e Lorenzo

Indice

Introduzione.....	6
Cenni introduttivi.....	6
La Domanda di ricerca e i suoi concetti chiave.....	8
Le ragioni della ricerca.....	12
La Literature Review e le principali teorie analizzate.....	14
Metodologia.....	21
Note di redazione.....	22
1. La fiscalità nella storia.....	24
1.1. Le Civiltà dell'Età Antica.....	25
1.2. Cenni storici sulla fiscalità del Medioevo europeo.....	29
1.2.1. La Chiesa Cattolica e la persecuzione fiscale degli ebrei nel Medioevo.....	31
1.2.2. L'Inghilterra e la Magna Charta.....	34
1.2.3. La Spagna, la Francia ed il sistema Feudale.....	36
1.2.4. La Svizzera e la Germania.....	39
1.2.5. L'Italia frammentata.....	43
1.3. Cenni storici sulla fiscalità durante l'Età Moderna.....	49
1.4. La fiscalità nell'Età Contemporanea.....	58
1.5. Conclusioni.....	68
1.6. Limiti e spunti.....	68
2. La fiscalità internazionale: confronto fra i principali sistemi fiscali e l'Italia.....	69
2.1. Spunti e tematiche relative all'internazionalizzazione dei sistemi fiscali.....	70
2.1.1. La globalizzazione.....	71
2.1.2. La concorrenza fiscale e la competizione elettorale.....	76
2.1.3. I sistemi di governo multilivello.....	83
2.1.4. I vincoli internazionali alla sovranità impositiva: il caso Ue e l'armonizzazione fiscale.....	86
2.1.5. Sintesi dei diversi approcci all'"agire fiscale" dei singoli Stati e framework esplicativo.....	91
2.2. Elementi caratterizzanti i principali sistemi fiscali. Confronto fra alcuni Paesi Europei e Stati Uniti.....	98
2.2.1. La struttura dei sistemi fiscali europei.....	99
2.2.2. Il fisco nell'Ue: dati di sintesi.....	102
2.2.3. Sistemi fiscali a confronto – Principali Paesi Ue: Francia, Germania e gli USA.....	109
2.2.4. Il sistema fiscale inglese e l'HM Revenue & Customs quale best practice: un primo approccio alla tax Compliance.....	121
2.2.5. L'"harmful tax competition" dei principali Paradisi fiscali europei.....	130
2.3. Il sistema fiscale italiano.....	137
2.4. Conclusioni.....	154
3. L'economia non osservata e l'evasione fiscale: effetti e misurazione.....	156
3.1. Introduzione: Aneddoti e luoghi comuni dell'evasione in Italia, una prima classificazione dei contribuenti.....	156
3.1.1. "Lo Stato opprime, evadere le tasse è legittima difesa": una serie di aforismi e luoghi comuni.....	158
3.1.2. "Pagare tutti per pagare meno": aforismi e luoghi comuni.....	160
3.2. Economia non Osservata ed Economia Sommersa.....	162
3.2.1. Definizione e concetti introduttivi.....	162

3.2.2.	Le conseguenze dell'economia non (direttamente) osservata	170
3.2.3.	Le Cause dell'economia sommersa	174
3.2.4.	Quantificare l'economia non osservata con particolare rilievo per l'economia sommersa	182
3.3.	Dall'economia non osservata all'evasione Fiscale	195
3.3.1.	L'evasione fiscale: cenni introduttivi ad un fenomeno controverso. Dall'analisi empirica a quella teorica con riferimento all'Italia	199
3.3.2.	La quantificazione del fenomeno evasivo	201
3.3.3.	La Teoria economica dell'evasione fiscale (il punto di vista "tradizionale")	214
3.4.	Oltre il modello Tradizionale, l'altra faccia della fiscalità: l'illusione finanziaria e la psicologia fiscale.....	222
3.4.1.	L'illusione finanziaria: la critica alle teorie classiche	223
3.4.2.	La sociologia fiscale	226
3.4.3.	La psicologia fiscale e le norme sociali.....	229
3.4.4.	La Tax Morale	241
3.5.	La Tax Compliance	244
3.6.	Limiti e spunti.....	250
4.	Determinanti esogene del Tax Gap e possibili contributi per l'accrescimento della tax Compliance	251
4.1.	Cause e strumenti di contrasto al Tax Gap che riguardano la sfera morale e culturale del contribuente	252
4.1.1.	La percezione di un fenomeno diffuso: "Tutti lo fanno"	252
4.1.2.	Cultura e senso civico: "siamo fatti così"	253
4.1.3.	Familismo Amorale: "Tengo famiglia"	255
4.1.4.	L'equità dell'Amministrazione fiscale ed il rapporto con il contribuente	256
4.2.	Cause e strumenti di contrasto al Tax Gap che riguardano il sistema fiscale e i suoi attori	257
4.2.1.	Mancanza di un corrispettivo e la spesa pubblica inefficiente	257
4.2.2.	Eccessiva pressione fiscale: "In Italia ci sono troppe tasse"	259
4.2.3.	Contrasto di interessi.	261
4.2.4.	La complessità e l'incertezza.....	261
4.2.5.	Trasparenza, maggiori informazioni e third party information: la conoscenza del fenomeno come chiave per il miglioramento della compliance..	265
4.2.6.	Maggiori controlli e pene più severe	268
4.2.7.	Certezza della pena (il fenomeno dei condoni)	273
4.2.8.	Miglioramento del sistema fiscale.....	275
4.2.9.	L'aspetto dilazionatorio delle verifiche non valutato (il modello "NC – C - NC")	280
4.3.	Le opinioni degli italiani sull'evasione fiscale (breve riesamina dell'indagine della Banca d'Italia e del CENSIS)	282
4.4.	Limiti e spunti di ricerca.....	285
5.	Lo studio empirico sulla percezione del fisco e della fiscalità in Italia.....	286
5.1.	Metodologie di indagine	287
5.2.	Alcune indagini precedenti e i loro risultati	288
5.3.	Metodologia e questionario	292

5.4.	Le risultanze del questionario sulla base delle differenze socio-demografiche.	296
5.5.	Evidenze	301
5.6.	La creazione di gruppi che mettono a confronto la tax compliance con la tax morale	318
5.7.	La comunicazione sociale.....	322
5.8.	A cosa servono le tasse: la frustrazione dei contribuenti ed i loro consigli..	328
5.9.	Sintesi	331
6.	Sintesi del lavoro svolto, conclusioni, suggerimenti, limiti e spunti di ricerca....	333
6.1.	Sintesi del lavoro svolto	333
6.2.	Strumenti suggeriti alla <i>fiscal policy</i> per raggiungere una migliore tax compliance (nuovi approcci strategici ed operativi) quali spunti di analisi per la ricerca futura.....	335
6.2.1.	Il rafforzamento dell'aspetto comunicativo-informativo	336
6.2.2.	L'analisi del comportamento del contribuente attraverso la creazione di Behavioral Science Units.....	343
6.2.3.	L'orientamento al Cittadino.....	344
6.2.4.	Il Marketing nella P.A.	349
6.2.5.	Limiti e spunti per la ricerca futura	361
	Ringraziamenti	362
	Bibliografia principale	363
	Capitolo I.....	363
	Capitolo II.....	365
	Capitoli III, IV, V e VI	370
	Appendice.....	382

Introduzione

Cenni introduttivi

L'evasione fiscale rappresenta una criticità per molti Stati. Essa produce disparità di trattamento tra soggetti con eguale capacità contributiva, produce delle distorsioni fra operatori economici e mina la solvibilità degli Stati depauperati delle risorse finanziarie. Il suo contrasto, d'altro canto, genera dei costi più o meno elevati. 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.

Lo studio prospettato in questo lavoro dottorale trae spunto dal vissuto quotidiano e dall'esperienza diretta nel rapporto fisco-contribuente e si propone di colmare parte del gap informativo circa l'analisi della fiscalità andando a considerare ulteriori due nuovi elementi di analisi o meglio prospettive diverse: la *tax compliance* e la *tax morale* allo scopo di individuare alcuni dei motivi per i quali, Aree geografiche con sistemi produttivi e storie simili abbiano differenti livelli di evasione fiscale, od 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 e, soprattutto una diversa *tax compliance*. Solo per concludere e seguendo il "*fil rouge*" che ha portato sin qui, 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. Molti autori (Graetz e Wilde, 1985; Alm et al, 1992; Frey e Feld, 2002; Torgler 2002, 2003, 2007) hanno affrontato, analizzando alcune singole componenti, l'andamento della *tax compliance* superando i modelli classici. 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 autori (si veda, ad esempio, Graetz e Wilde, 1985; Alm et al, 1992;. Frey e Feld, 2002). 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. Pyle (1991), ad esempio, ha criticato l'ipotesi che gli individui possano considerarsi massimizzatori di utilità amorali: l'osservazione suggerisce che, mentre le probabilità di “essere scoperti” siano fortemente a favore degli evasori, la stragrande maggioranza dei contribuenti tende a comportarsi onestamente. Nello studio pertanto si sostiene, riprendendo parte della letteratura emergente, l'esistenza di una *tax morale*, vista come la motivazione intrinseca a pagare le tasse, come elemento aggiuntivo in grado di spiegare l'elevato livello di conformità fiscale (vedasi ad esempio, Schwartz e Orleans, 1967; Lewis, 1982; Roth et al, 1989; Alm et al, 1992, 1999; Pommerehne et al, 1994; Frey, 1997, 2003; Frey e Feld, 2002; Feld e Tyran, 2002;. Frey e Torgler , 2002). Lo studio riprende in parte quanto introdotto dalla “Cologne School of Tax Psychology” il cui esponente principale Günter Schmolders (1960, 1962, 1970) percorrendo i tempi iniziò ad analizzare la *tax morale* come fattore rilevante per spiegare la compliance fiscale (Alm e McClellan, 2012) anche se, quanto sottolineato da Schmolders, ha guadagnato l'attenzione degli accademici soprattutto negli anni '90 in concomitanza con le prime critiche ai modelli di deterrenza economica che cercavano di spiegare l'evasione fiscale con il tradizionale punto di vista neoclassico (Frey e Feld ,

2002). In accordo generale con la letteratura prevalente la *Tax morale* è definita come una motivazione intrinseca a pagare le tasse (Frey , 1994; 1997 e Torgler , 2007). I primi critici Erard e Feinstein (1994) hanno sottolineato l'importanza di integrare la *tax morale* nei modelli di compliance al fine di fornire una spiegazione ragionevole del comportamento effettivo del contribuente e Andreoni et al. (1998) hanno sottolineato che *“l’aggiunta di dinamiche morali e sociali a modelli di compliance fiscale è ancora una zona in gran parte non sviluppata della ricerca”*(p. 852). Il contributo letterario di Elffers (2000) mette un altro punto fermo come base di questo lavoro così riassumibile: non tutti sono in grado di tradurre l’intenzione a schivare le tasse in azione giacché molte persone non hanno la possibilità o, le conoscenze e le risorse per eluderle.

La Domanda di ricerca e i suoi concetti chiave

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

a) **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). Murphy (2012) 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”*. 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). 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). 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 raccolta "potenziale", ovvero ciò che i contribuenti dovrebbero versare in ottemperanza alla legislazione vigente, e la raccolta effettiva, vale a dire quanto viene effettivamente versato¹. 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.

b) **Tax morale.** Per la prima volta discussa da Günter Schmolders (1960, 1975) 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), ovvero come l'espressione del giudizio morale che individualmente o collettivamente si ha dell'evasione e dell'evasore (Alm e Torgler, 2006). 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

¹ Das-Gupta, Mookherjee (2000), OECD (2008), Reckon (2009), HM Revenue & Customs (2010), Commissione MEF Giovannini (2012)

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.. (si rinvia al IV capitolo per un'analisi dettagliata di tali elementi).

c) **Tax Compliance.** La Tax Compliance può essere definita come la propensione individuale ad ottemperare spontaneamente ai propri obblighi fiscali (Barone, Mocetti 2009). 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 "tecnica" ovvero legata all'effettiva partecipazione al gettito fiscale, oppure amministrativa, relativa al rispetto delle scadenze di pagamento e delle regole contabili necessarie per compilare le dichiarazioni fiscali (OECD, 1999). 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, è, infatti, lapalissiano che le persone non amino pagare le tasse come evidenziano Alm Martinez-Vazquez e Schneider (2003) bisogna pertanto cercare di ridurre la percezione di tale sacrificio. McBarnett (2003) individua tre forme di compliance: "Committed compliance" che rappresenta la volontà di adempiere l'obbligo fiscale senza dolersi; "Capitulative compliance" che rappresenta la riluttanza ad adempiere ai propri obblighi fiscali e che necessita di spinte esterne e la "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) allarga il concetto di *compliance* affermando che la compliance può essere volontaria o imposta: la compliance è volontaria se è resa possibile dalla fiducia e dalla cooperazione tra amministrazione fiscale e il contribuente che riveste un ruolo primario; 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): compila tutte le dichiarazioni fiscali previste; rispetta le prescritte scadenze; non omette nulla di quanto previsto dalle norme tributarie (Internal Revenue Code); tiene conto

degli orientamenti giurisprudenziali dominanti al tempo della compilazione della dichiarazione (Hasseldine, Li, 1999).

d) **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, equi² e certi (utile per la programmazione delle spese dei contribuenti).

e) **“Perché non siamo tutti evasori?”**: questo *incipit* al titolo della tesi vuole capovolgere l'approccio classico che si interroga sul perché si evada. Trae liberamente spunto dalle opere di Puviani circa l'illusione finanziaria, di cui discuteremo in seguito, nel capitolo III della tesi: 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* connesse alla *tax compliance* e da cui partire per implementare nuovi approcci per la governance pubblica.

L'obiettivo di questo studio è quello di esplorare, in un'ottica multidisciplinare, la *tax compliance* e le sue caratteristiche e come questa possa essere influenzata da elementi che afferiscono alla *tax morale*.

Le ipotesi di fondo da valutare presuppongono che: la *tax compliance* si inserisca in un sistema fiscale la cui autonomia impositiva è in parte compromessa dall'interazione con gli altri sistemi fiscali, e, per tale ragione, si valuti l'esistenza di determinanti, diverse dalla sanzione e dalle aliquote fiscali, correlate alla *tax compliance* e che possano far

² Si distingue tra equità verticale, quando i contribuenti più ricchi pagano imposte che in proporzione ai loro redditi sono più alte ed equità orizzontale, quando due contribuenti con uguale reddito pagano le stesse imposte.

ipotizzare nuovi approcci e nuove politiche implementabili dall'Amministrazione Fiscale.

IRPEF: nel voler analizzare la compliance fiscale e nello specifico il comportamento del contribuente rispetto ai propri obblighi, l'imposta oggetto di studio che è apparsa meritevole di maggiore attenzione è stata l'IRPEF o meglio l'imposta sui redditi delle persone fisiche; le dinamiche che regolano l'adempimento fiscale delle persone fisiche sono certamente dinamiche di carattere socio-psicologico non legate meramente a contingenze di carattere economico-finanziario e, pertanto, oggettivabili. Molti sono, inoltre gli studi presenti nella letteratura relativa alla tax compliance che prendono in considerazione l'imposta sulle persone fisiche (Torgler 2003, Marino e Zizza, 2009; Christie-Holzner 2006 etc.) La struttura base delle imposte sul reddito delle persone fisiche, inoltre, è molto simile tra i Paesi OCSE per cui la tax compliance ad essa afferente è maggiormente confrontabile. L'IRPEF, poi, coinvolge il maggior numero di contribuenti (oltre 41,3 milioni di contribuenti); secondo i dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze le dichiarazioni IRES presentate per il periodo di Imposta 2011 sono state, invece, poco più di 1 milione, quelle IVA poco superiori ai 5 milioni mentre le dichiarazioni IRAP si attestano su 4,6 milioni di unità. In termini di gettito, infine, l'IRPEF garantisce la quota più elevata tra le diverse imposte, da sola copre il 39,1% delle entrate tributarie.

Le ragioni della ricerca

Abbiamo scelto l'analisi dei sistemi fiscali e dei *driver* che guidano il comportamento dei contribuenti in rapporto agli aspetti sociali, per diverse ragioni: prima di tutto è stato scelto 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 (già nell'antico Egitto si analizzava il problema dell'evasione fiscale cercando di porvi rimedio), l'evasione, la *tax compliance*, la *tax morale*, la psicologia fiscale, poi, 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. Con il presente lavoro, 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. Questo lavoro ha voluto, quindi, innovare e mutare l’aspetto della fiscalità espresso nelle analisi e nelle ricerche tradizionali e studiato preminentemente in ottica positivista per addentrarsi, poi, seppur minimamente, nei meandri psicologici del contribuente. L'approccio di questa tesi cerca di superare il “riduttivismo istituzionale” comune nelle analisi della fiscalità che parte prepotentemente dall'esame degli adempimenti fiscali, indagando l'apparato statale, e garantendo, così, un ruolo quasi predeterminato ed ineluttabile nella costituzione della figura dell’”evasore fiscale”, cercando, invece, di collegare e fondere gli aspetti quantitativo-economici con quelli sociali attraverso una visione interdisciplinare che analizza i vincoli da affrontare e le opportunità da cogliere da parte della struttura-Stato. Lynne Oats (2012) scrive (in parte riassumendo quanto appena anticipato) che attualmente *“E’ senza dubbio un momento eccitante nell’essere un ricercatore fiscale”* in quanto *“La fiscalità è un ambito di ricerca in rapido mutamento che coinvolge diversi ambiti disciplinari”*, i ricercatori, infatti, *“possono esplorare nuovi punti di vista esaminando la fiscalità come fenomeno sociale e non solo contabile o economico ma anche giuridico, politico, storico e sociologico”*, affermando, così, che gli ultimi decenni hanno visto l'emergere dell’interesse di varie discipline nella ricerca sulla fiscalità.

La ricerca “fiscale”, perciò, appare eclettica per la sua intrinseca interdisciplinarietà che porta una varietà di punti di vista attraverso i quali può essere studiata (Lamb et al. 2004), ma, chiaramente, comporta una difficoltà maggiore nell’approfondimento in relazione alla sua multidisciplinarietà; si paleserebbe come un’arma a doppio taglio, in quanto, prendendo in considerazione più elementi, l’impatto anche diffusivo da parte della singola disciplina potrebbe essere minore.

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.

La Literature Review e le principali teorie analizzate

E' evidente che gli argomenti trattati sono diversi così come, seppur legate fra di loro, si possono individuare tre macro categorie di riflessioni: una prima categoria che riguarda l'analisi storica dei sistemi fiscali dalle origini ad oggi, una seconda, che riguarda l'analisi dei sistemi fiscali e le loro caratteristiche in rapporto agli altri sistemi fiscali ed una terza categoria, preminente, che tende ad indagare il fenomeno del tax gap ed, ancor prima, del sommerso economico. Si cerca di ripercorrere il passaggio delle teorie fiscali dal modello neo-classico al modello psicologico definendo così nuovi elementi oggetto di ricerca nell'analisi del tax gap e nuovi approcci per le politiche fiscali. Nella parte finale rappresentata dallo studio empirico, sono state analizzate tre diverse fonti: articoli di giornali su stampa specializzata e generalista, *paper* tratti da ambiti disciplinari diversi ed, infine, monografie e raccolte.

La storia della fiscalità

La letteratura sulla storia della fiscalità in genere è piuttosto scarna, certamente il testo di riferimento è rappresentato dall'opera di Charles Adams "For Good and Evil - L'influsso della tassazione sulla storia dell'umanità". Dalla lettura del suddetto testo, sembra che si possa addirittura ipotizzare l'esistenza di un "ciclo di vita dei sistemi fiscali", secondo Adams, infatti, esiste un carico fiscale "di rottura" oltre il quale la pressione fiscale non può essere tollerata e che è mutevole nello spazio e nel tempo in dipendenza dell'ambito socio-culturale di riferimento. Per Adams "*Laddove la potestà tributaria è usata come strumento per depredare alcuni cittadini a favore di altri ed ha come suo unico limite quello della voracità delle corporazioni sul cui consenso il governo fonda il suo potere, lì la democrazia si riduce a farsa della democrazia, e lì esploderà la rivolta*". Altri autori sono stati comunque oggetto di studio unitamente all'analisi più dispendiosa degli storici latini e greci e di altri testi storici di varie epoche. I contributi maggiori vengono forniti da Filippo Cavazzuti (1993) che introduce il concetto espresso inizialmente da Weber di "legittima violenza" degli Stati moderni tesa ad ottenere l'obbedienza dei propri popoli; da Burg con "A World History of Tax

Rebellions: An Encyclopedia of Tax Rebels, Revolts, and Riots from Antiquity to the Present” (2004) che fornisce un contesto storico ampio all’*excursus* sulle ribellioni fiscali. Ulteriori testi utili per la ricerca sono stati: “A Short History of Tax Compliance in Italy” di Stefano Manestra (2010) che rappresenta uno studio della *tax compliance* in Italia, dall’unità ad oggi. Dal testo emerge come i problemi di compliance sono una costante di lungo periodo del sistema tributario italiano, e che i problemi si sono sempre concentrati maggiormente su gruppi specifici di contribuenti (lavoro autonomo e imprese individuali). Per una completa rassegna dei testi esaminati comunque si rinvia alla Bibliografia presente a termine del capitolo I.

I sistemi fiscali tra vincoli ed opportunità: un confronto internazionale

Il secondo argomento utile a rafforzare ed introdurre la *tax compliance* è stato l’analisi dei sistemi fiscali. In questo ambito lo studio ha inteso vagliare, *in primis*, l’interazione tra il sistema fiscale nazionale con gli altri sistemi fiscali, gli organi sovranazionali e con gli organi interni, *in secundis* le differenze tra i diversi sistemi fiscali.

I sistemi impositivi sono stati declinati analizzando brevemente e sinteticamente le teorie economiche ad essi afferenti (Ramsey 1927, Mirrlees 1971, Zoli 2003, Mankiw, Weinzierl, Yagan 2009) Brennan e Buchanan (1980) si concentrano, ad esempio, sul ruolo del processo elettorale come vincolo per limitare il potere impositivo del Governo. Il modello di gruppi di interesse presuppone che il processo politico sia influenzato dalle risorse date da interessi particolari (denaro, informazioni o tempo) in cambio di politiche favorevoli (Downs 1957, Stigler 1970, Breton 1974, Becker 1983). Nelle more dell’individuazione di elementi in grado di minare la potestà impositiva dei vari sistemi fiscali nazionali è stato introdotto brevemente il concetto della “globalizzazione” analizzata inizialmente da Giddens (1990) e, poi, da David Harvey (1998) che la definisce “*La compressione del tempo e dello spazio*” e da Beck (2000): “*la globalizzazione – a prescindere dai punti di vista - comporta l’indebolimento della sovranità statale e strutture statali*”. Nell’analisi della globalizzazione si è fatto riferimento alla “World Polity Theory” (Meyer, 1997, 2007; Boli 2005 e Drori 2008) che rappresenta un sistema sociale in grado di rendere omogenei i singoli sistemi politici delle Nazioni. Il discorso di base è che esiste una cultura mondiale costruita sul presupposto del Mondo come luogo unico; tale cultura è in grado di omologare

l'esperienza dei singoli attori attraverso un processo di istituzionalizzazione. Secondo i "Neo-realisti" invece la "politica mondiale" riflette e riproduce strutture preesistenti di dominio e le organizzazioni internazionali servono come "consigli di amministrazione per gli Stati dominanti" (Boswell e Chase-Dunn 2000). Per l'approccio neorealista, gli Stati creano alleanze attraverso la formazione di organizzazioni internazionali per favorire i loro interessi materiali (Boswell e Chase-Dunn 2000; Jacobson 1979; Waltz 1979). David A. Lake (2008, 2009) sostiene che, la contrattazione gerarchica è una caratteristica del sistema internazionale e gli Stati, talvolta, delegano, mediante la contrattazione, le funzioni fondamentali (Stephen Krasner 2011). A fianco della globalizzazione si inserisce anche la "concorrenza fiscale" che si presenta di dimensioni ragguardevoli: sin dal 1940 si possono rinvenire opere relative alla "Tax competition", argomento curato da James W. Martin. Un ulteriore strumento utile per un'efficace *literature review* sul tema è la rassegna operata da Wilson (1999) nella "Theories of Tax Competition" in cui menziona almeno altri 150 autori, tra cui Oates (1972), Zodrow e Mieszkowski (1986), Wilson (1986), Wooton (1998) o ancora la *literature review* operata da Philipp Genschel and Peter Schwarz (2011). La competizione fiscale viene rappresentata come "qualsiasi forma di regolazione fiscale non cooperativa da parte dei governi indipendenti" (J. D. Wilson e D. E. Wildasin, 2002) tra i principali autori analizzati: Keen (1999), Ambrosiano e Bordignon (2000); Santolini (2007) mentre di "coordinamento fiscale" parlano: Grazzini e Petretto (2004); Case et al. (1989, 1993). L'OECD parla di "competizione fiscale dannosa" (OECD, 1999). Molti autori, ancora (Besley e Case 1995, Tanzi 1995; Besley e Smart 2001; Persson e Tabellini 1992, 2000) inseriscono in modo esplicito il ruolo degli elettori come ruolo attivo in grado di modificare i sistemi fiscali e le politiche fiscali. Diversi e forse maggiori rispetto alla concorrenza fiscale sono gli studi empirici sulla *Yardstick Competition* (Besley e Case 1995, Revelli 2002, Bordignon et al. 2003, Allers ed Elhorst 2005). In merito poi ai sistemi di governo territoriale multilivello, la ricerca mostra risultati altalenanti nelle implementazioni di politiche devoluzionarie in grado di modificare gli *asset* sociali dei singoli Stati (Rodriguez-Pose e Gill 2003) tanto da creare due fazioni: una di sostenitori (Brennan e Buchanan 1980, Vazquez e Mc Nab 2003, Brueckner 2006) ed un'altra di contrari (Tanzi 1995 e Ter-Minassian 1997). La seconda parte ha messo a confronto i singoli sistemi fiscali e per l'analisi di questi si è fatto riferimento alle pubblicazioni

dell'OECD (2013), della Commissione Europea ed Eurostat (2013), al Dossier della Camera dei deputati - XVI Legislatura (2011), ai lavori di Tsung-Sheng Tsai e C.C. Yang (2010), di Paolo di Lorenzo (2007), di Paola Profeta (2006), di Luigi Bernardi e Paola Profeta (2003), di A Baranes, Fc Crbm, A Befera (2003), della Guardia di Finanza (2001) e di Vito Tanzi (1982).

Dall'economia non osservata all'evasione fiscale e dall'evasione alla tax compliance

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 (Chiarello 1983; Marè 1996). Feige (1997) aveva identificato quattro tipologie di attività economiche rientranti nell'economia sommersa: "illegal, unreported, unrecorded and informal". Per la valutazione degli effetti negativi dell'economia sommersa sono stati esaminati i lavori di Zizza (2002), Schneider, Enste (2002), Dell'Anno (2007), Amendola, Dell'Anno (2008), Startiene e Trimonis (2010); Dreher et al. (2005); Dreher, Schneider (2006), Hibbs e Piculescu (2009). Altri autori dimostrano, tuttavia, l'esistenza di contributi benefici del settore informale (Schneider e Enste, 1999; Asea 1996; Schneider 1998 e Kadokura 2007). In alcuni casi si parla di sommerso in opposizione allo Stato Leviatano (Brennan e Buchanan 1980, 1985; Hirschman, 1970). Per valutare le cause dell'economia sommersa sono stati certamente utili i lavori di Schneider e Enste (2000, 2002), di Adair (2009), di Alm (2011), di Startienè e Trimonis (2010) e di Schneider (2013). Un filone di studi attribuisce alla diseguale distribuzione del reddito, un legame positivo con l'Economia sommersa (Rosser et al., 2003, 2004; Chong, Gradstein, 2007); un altro parla della correlazione con il fenomeno della corruzione (Friedman et al. 2000; Tanzi 1994, 1998). Maggiore, poi, è l'onere fiscale, maggiore è l'incentivo a operare nel sommerso per il lavoratore e per il datore di lavoro (Zizza 2002). Ci si limita a questi rapporti di causalità rimandando ai capitoli successivi per un'esplicitazione ben più copiosa e l'indicazione di ulteriori elementi. Occorre qui anche sottolineare l'analisi della letteratura inerente la stima dell'economia sommersa (Schneider e Enste , 1999; Zizza 2002; Dell'Anno, 2003, 2005; Chiarini e Marzano 2004; Palmieri, 2004; Masciandaro, 2005; Pisani e Polito 2006; Chiarini e Marè 2008; Argentiero et al 2008; Alm, 2011; Szabó, Gulyás and Tóth, 2011; Ardizzi et al 2011; Barone, Masciandaro, 2011; Ardizzi et al. 2012). Le stime del sommerso sono variabili

a seconda del metodo considerato: quelle più aggiornate afferiscono a Schneider, con una stima previsionale per il 2013. Dall'economia sommersa il passaggio successivo è la focalizzazione del fenomeno "evasione fiscale" che Murphy (2012) definisce 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"*. Altre definizioni vengono fornite da Alessandro Santoro (2010). I rischi dell'evasione, anche in questo caso, sono espressi da una considerevole letteratura (Ferrero, Bauduin, 2012; Corte dei Conti, 2013; Santoro e Fiorio, 2011). Altri autori definiscono, invece, le differenze tra economia sommersa ed evasione fiscale (Pisani, 2013, il Gruppo di Lavoro "Economia non osservata e flussi finanziari" 2011); l'OECD introduce, poi, il concetto di "tax gap" (2008). La teoria economica sul tema della *tax compliance*, si è sviluppata nel corso degli ultimi quarant'anni (pionieristico fu "Income Tax Evasion: a Theoretical Analysis" di Allingham e Sandmo, 1972 e "*Tax Compliance*" di Andreoni, Erard e Feinstein, 1998). Il modello di Allingham e Sandmo (1972), che ha esteso il modello di utilità attesa dell'attività criminale originato da Becker (1968), all'arena fiscale presenta la scelta di evadere come decisione di un agente economico razionale che vuole massimizzare la propria utilità attesa data una certa probabilità di essere sottoposto ad accertamento. Molte estensioni a tale modello sono state proposte, in tempi diversi, da Cowell (1990), Andreoni et al. (1998), Slemrod and Yitzhaki (2002), Sandmo (2005), Slemrod (2007), e Torgler (2007). Con il tempo si è fatta strada soprattutto l'idea che l'adempimento degli obblighi fiscali non potesse essere ricondotto esclusivamente a un'analisi dei costi e dei benefici monetari per il contribuente, ma che dipendesse, al contrario, anche da motivazioni etiche, norme sociali, senso civico e sensi di colpa e di vergogna nel compiere azioni ignobili (Cannari e D'Alessio 2000; Barone e Mocetti, 2011, Alm e Torgler 2011; Frey e Torgler, 2007). Alm et al., nel 1999, con l'articolo "Why Do People Pay Taxes?", modificarono il punto di vista della ricerca, quindi, non più incentrato sulla *non compliance* ma sulla *compliance*. Frey introdusse il concetto di "crowding out" per la fiscalità e ribadì quello di "spill-over" motivazionale. Güth et al. (2005) verificarono in che misura la *tax morale* dipendesse da un maggior o minor federalismo fiscale. Il modello tradizionale è stato, quindi, integrato o superato da nuovi approcci teorici (Kirchler, 2007) basati su:

conoscenze soggettive del sistema fiscale; percezione dell'equità (o dell'inequità) del sistema fiscale e delle modalità di utilizzo del gettito fiscale; *tax morale*. Molti dei nuovi approcci, discostandosi dal modello neo-classico poterono rientrare nella "behavioral economics", usando metodi di ricerca ed evidenze provenienti da altre scienze sociali (per una rassegna Alm 2013). Approcci più recenti utilizzano una varietà di metodi innovativi per la stima dell'evasione. Mentre da un lato gli economisti accentuano l'attinenza di variabili esterne come la pressione fiscale, il reddito, la probabilità di controllo e la gravità delle sanzioni, altri studiosi identificano sia i fattori economici, sia quelli sociali che psicologici (Brook, 2001; Devos, 2008; Fischer, 1993; Fischer, Wartick & Mark, 1992; Jackson & Millron, 1986; Kirchler, 2007). Di certo nel passaggio dal modello classico ad uno socio-psicologico non si poteva non analizzare il testo di Puviani (1903) che introdusse un concetto rivoluzionario per le teorie economiche del tempo ma anche per quelle odierne, ovvero quello di "psicologia fiscale" che non definisce ma si evince dalla lettura del testo e dagli elementi che attengono alla sfera psicologica piuttosto che economica. L'approccio sociologico del fenomeno tributario, poi, consente di raggiungere gradi di conoscenza che vanno ben oltre il mero ambito delle cause e degli effetti della finalità di reperire entrate per soddisfare le spese pubbliche. Levi, ad esempio, sosteneva 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. Il tema della psicologia fiscale, in realtà, non ha una letteratura nutrita; i lavori che ne descrivono le caratteristiche e che possono ritenersi utili per la redazione di una ricerca volta a comprendere gli ambiti di studio da analizzare per includere tutte le dinamiche fiscali, sono preminentemente Posner (2000); Kirchler (2007), Kirchler et al. (2008), Hofmann et al (2008); Traut-Mattausch et al (2008); Ferrari e Randisi (2011), Randisi (2012), Berti et al (2013), Ferrera et al (2013); Lozza et al (2013). Il collegamento, quindi, tra psicologia ed economia nella ricerca esiste, e si va sviluppando, prendendo le sembianze generiche dello studio della *tax Compliance* o più specificamente di aspetti che la modellano, come la *tax morale*. Per lungo tempo l'economia ha trascurato la rilevanza delle variabili psicologiche per la spiegazione e la previsione del comportamento economico (Camerer e Loewenstein, 2004) nel corso degli ultimi anni, però, sempre più ricercatori hanno messo in evidenza l'importanza delle teorie psicologiche per prevedere il comportamento economico (Fehr

e Falk 2002; Lewin 1998; Tirole 2002; Hofmann et al 2008; Traut-Mattausch et al 2008).

I lavori di Wenzel (2003, 2004) Adams e Webley, (2001) Webley et al (2001) Blamey e Braithwaite (1997); Braithwaite (2003) mostrano l'esistenza di norme personali, sociali in grado di mutare l'orientamento del contribuente. Alcuni autori, poi, analizzano e studiano l'impatto di singoli elementi sulla compliance come Porcano (1988), Grasmick et al, (1991), e Torgler, (2003, 2006) La motivazione intrinseca a pagare i tributi (Frey, 1997) 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 (1960, 1964) trovò che metà degli intervistati descriveva gli evasori fiscali come uomini d'affari astuti. Dopo Günter Schmolders (1960, 1975) necessari i contributi di Alm e Torgler (2006); Torgler (2005, 2003); Torgler e Schneider (2007); Cummings et al (2004, 2005); Kornhauser (2008) che rappresentano 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 procedure corrette ed un modello comportamentale che inglobi le analisi sulla *tax morale* nella sua operatività.

Molti studi dimostrano che il mancato rispetto delle norme personali, così come quelle sociali in genere, determina un malessere che può sfociare nella vergogna o nell'imbarazzo, con la conseguenza di attuare comportamenti contrari alle norme.

Le norme sociali e le relative sanzioni informali sono ritenute uno dei principali predittori della correttezza fiscale (Fehr e Gächter 1998; Sigala, Burgoyne, Webley, 1999). 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; il comportamento incide sulle norme come razionalizzazione a posteriori, dinanzi al bisogno di giustificare e padroneggiare l'eventuale dissonanza cognitiva (Festinger, 1957). Kirchler (2007) e Kirchler et al (2008) hanno proposto un modello per spiegare la correttezza fiscale come effetto di due dimensioni: la fiducia nell'autorità e il potere dell'autorità. Kahneman e Tversky (1979) con la loro teoria del Prospetto rappresentano un'alternativa descrittiva alla teoria dell'utilità attesa e sostengono che non c'è un'ipotesi di razionalità assoluta come

sostiene il modello neoclassico ma una di razionalità relativa guidata da limiti e vincoli cognitivi intrinseci al soggetto. Torgler (2003) nel suo articolo “Introduction to the Special Issue on Tax Compliance and Tax Policy” introduce il concetto di *tax compliance* fortemente influenzata dalla *tax morale*.

Tra le possibili alternative od implementazioni dei sistemi fiscali, guidate dalla *tax morale*, si annoverano le seguenti analisi: per la comunicazione (Simonetti et al. 2009; De Rosa 2012; Hasseldine 1998; Blumenthal et al. 2001; Bardach 1989), per l’educazione e l’informazione (Benatti, 1986); per il New Public Management (Cassia, Magno, 2009; Sicilia 2008; Hood, 1991; Mascarenhas 1990; Pollitt, 1990; Stewart e Walsh, 1992; Borghonovi, 2005; Pollitt e Bouckaert, 2002; De Leon2005, Pollit e Bouckaert 2004); per il Responsive Management (Coco 2011); per il Marketing nella P.A. ed il Marketing fiscale (Mauri 2004, Kotler e Roberto 1991, O’Connor 1979 e Albertina Silva Santos De Lima 2008).

La ricerca empirica

La ricerca empirica chiaramente ha avuto un taglio meno teorico; comunque utili sono stati i lavori di Zannin, 2009; Lalli, 2011; Ipsos MORI Social Research Institute, 2009; Cummings et al, 2006; IRS National Taxpayer Advocate, 2013; Lubian e Zarri, 2011; Preece et al, 2004; Margaret McKerchar, 2009; Marigonda, 2011; Hasseldine, 2013. Per quanto concerne invece l’impostazione del questionario, dell’intervista etc. si è fatto principalmente riferimento ai testi di Corbetta (2003), di Bailey (2006) e Marbach (2000). Si rimanda all’elenco della bibliografia consultata od anche al lavoro di tesi per una maggiore completezza di informazioni.

Metodologia

Per quanto concerne il I capitolo introduttivo ci si è fermati ad un’analisi storica del fenomeno fiscalità, il secondo capitolo ha richiesto, un’analisi delle teorie e dei documenti nonché di “*secondary data analysis*” analizzando dati di fonti istituzionali (OECD, MEF, FMI; Commissione Europea, Eurostat).

Per l’argomento cardine della ricerca, l’approccio è rappresentabile da una Mixed Methods Research che, per quanto innovativo per dette tematiche, ha comunque una buona rappresentazione nella letteratura: solo per citare alcuni autori (Yesegat, 2009;

Loo et al 2009; Cheng 2010; Mohd Isa 2012; Ayatakshi, 2012; Lozza et al, 2013). La convinzione dello scrivente comunque è rappresentata da quanto detto sul tema della scelta di un metodo, da Bouchard, che 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). 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 e da interviste aperte (Preece et al 2004). Uno dei vantaggi delle interviste aperte riguarda la loro capacità di fornire molte informazioni. Gli intervistati spesso esternano aspetti a cui l'intervistatore non avrebbe pensato e che potrebbero poi, essere analizzati con maggiore accuratezza. Diversi autori enfatizzano la possibilità di rendere i due approcci (qualitativo e quantitativo) complementari (Bryman, 2001; Creswell 2003; Todd et al, 2004) tra l'altro anche Axinn e Pearce (2006). 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.

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 dei sistemi fiscali onde individuare le leve di funzionamento e la loro indipendenza rispetto a sistemi più ampi e comprensivi di strutture sovranazionali. Attraverso interviste e questionari somministrati a dei contribuenti si è potuto verificare quanto teorizzato da altri autori e verificare anche l'esistenza di ulteriori elementi attinenti alla *tax morale*, l'efficacia di dei modelli economici tradizionali ed, infine, l'impatto della comunicazione sociale sui contribuenti.

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.

1. La fiscalità nella storia

**« Quidquid conspicuum pulchrumque
est equore toto, res fisci est, ubicumque
nataat.»**

(Giovenale)

Nell'antica Roma, dato il prevalere dell'agricoltura nell'economia dell'epoca, le proprietà fiscali erano costituite quasi esclusivamente dai terreni pubblici coltivati ed incolti e le entrate fiscali erano quelle di tipo patrimoniale generate dalle proprietà fiscali. Il *fiscus*, in quell'epoca rappresentava un recipiente di tessuto vegetale: vimini, giunco, poi, anche di metallo usato per la chiusura e conservazione del denaro. In origine la parola *fiscus* («cesto») designava solo la cassa dell'imperatore, distinta dalla cassa del popolo (*aerarium*). In seguito il termine le comprese entrambe venendo ad indicare il complesso dei beni propri dell'imperatore di pubblica provenienza e destinati a scopi pubblici: ciò che oggi chiameremmo demanio. Nell'Alto Medioevo europeo la distinzione tra patrimonio pubblico e privato del sovrano andò assottigliandosi e verso la fine del Medioevo l'espressione "fisco" comprendeva le più diverse forme di esazioni finanziarie operate da tutte quelle autorità pubbliche che disponevano del potere di richiederle.

Oggi, come è noto, con questo concetto si intende fare riferimento, in via generale, al sistema fiscale che finanzia il bilancio pubblico. Con il termine "fisco", di fatto, si fa riferimento al complesso del prelievo operato tramite il sistema delle imposte, delle tasse e dei contributi sociali. Il fisco rappresenta un sistema formato da soggetti passivi, da autorità impositiva, da un sistema di leggi, e costituisce, in genere, lo scheletro della finanza pubblica; nel passato, invece, rappresentava solo un mezzo di cui potevano disporre i principi per "dragare" risorse (in denaro o in natura) e con cui provvedere alle esigenze dello Stato ed a quelle individuali.

Conoscere ed esaminare la storia in chiave fiscale, determina la possibilità di ottenere un punto di vista alternativo per la comprensione dei cambiamenti nella storia cercando, di ricondurre gli stessi su un piano logico ed "umano". Si può chiaramente analizzare come, a volte, i grossi cambiamenti nella storia siano figli di episodi, di ingerenze di

uomini che, seppur “giganti” per la storia, portavano con sé i limiti propri impliciti nell’essere umano. E’ facile intravedere i soprusi sui più poveri attraverso tasse inique e, come questi si trasformarono in ribellioni; stupisce come, in taluni casi, a distanza di pochi anni, un sovrano potesse trasformare il proprio Paese in un “paradiso” e dopo poco, attraverso scelte sbagliate, tramutarlo in un Paese in profonda crisi.

Tutto questo I capitolo si rende necessario per comprendere come la storia sia il frutto anche di ribellioni fiscali e come la tassazione influenzi più sovente di quanto si pensi il corso degli eventi. Comprendere il passato con l’astrazione propria di colui che studia gli avvenimenti a distanza di decenni se non di secoli permette di capire le dinamiche scaturenti da diverse scelte e permette, così, di ipotizzare l’evoluzione del presente ed eventualmente prevedere il futuro. Disorienta, ed è questa la ragione per cui un intero capitolo sia dedicato ad un *excursus* storico degli avvenimenti fiscali, come nel presente capitolo si possano intravedere delle analogie con l’attualità. La stessa evasione fiscale non è un fenomeno recente, esclusivo della società capitalistiche sviluppate. I riferimenti all’evasione e alla ritrosia al pagamento delle imposte, infatti, sono presenti in documenti e testi dell’antico Egitto, dell’antica Grecia come negli scritti di Platone e in molti documenti pubblici dell’Impero Romano. In breve, il rifiuto di pagare le imposte e il tentativo di sottrarsi ad esse, ha caratterizzato costantemente la storia. In conclusione uno studio che vuole apparire completo sulla fiscalità e sulla *tax compliance* che, come si vedrà, ha diverse implicazioni sociali e psicologiche non poteva non avere come argomento di esordio l’analisi degli aspetti storici che hanno caratterizzato l’imposizione fiscale nel mondo dall’antico Egitto ai giorni nostri.

1.1. Le Civiltà dell’Età Antica

Le politiche fiscali e tributarie hanno origine ben lontane; la prima testimonianza di tassazione è stata rinvenuta dagli storici più di quattromila anni fa nella regione dello Shumer, dove i Lagash (una dinastia del popolo dei Sumeri) istituirono una tassa per finanziare una guerra, ma, quando questa guerra finì, gli esattori rifiutarono di rinunciare al loro potere di tassare, anzi, cercarono di accrescere la propria potestà impositiva. Dicono i segni cuneiformi su argilla rinvenuti che, gli esattori delle tasse erano ovunque e che veniva tassata qualsiasi cosa compresi gli eventi luttuosi. La storia finisce quando un re, di nome Urukagina, a seguito di una rivolta, “restituì la libertà” al

popolo eliminando sia gli esattori che le imposte: lo Stato, tuttavia, “rimasto senza soldi per difendere il territorio, venne invaso e conquistato”.

Nell'antico Egitto le tasse avevano un ruolo fondamentale e rappresentavano la base su cui si sviluppava la vita economica e sociale dello Stato. Lascia stupiti quanto esterrefatti la capacità del popolo egiziano di organizzarsi in un territorio così ampio in maniera minuziosa; il sistema fiscale egiziano rappresentava un sistema auspicabile addirittura ai giorni nostri. Si riusciva, infatti, a censire ogni due anni i beni mobili ed immobili di tutti i sudditi ed utilizzare questo dato come base primaria per l'imposizione fiscale. In realtà erano gli scribi, titolati ad esigere le imposte e a definire sulla base di misurazioni delle piene del Nilo ed altri elementi quanto dovesse essere esatto. Gli scribi ricevevano dal faraone titoli nobiliari attribuiti più alla funzione che alla persona: da loro si pretendeva, almeno inizialmente, una giusta equità nei confronti dei sudditi dovendo essere in grado di distinguere situazioni di disagio per le quali erano loro stessi ad applicare una sorta di condono. Tale necessità, comunque, richiedeva un controllo sui controllori: questo controllo veniva eseguito da agenti speciali che accertavano, ivi presenti, eventuali situazioni di corruzione e comportamenti mistificatori della realtà in grado di apportare nocumento alla categoria degli scribi ma soprattutto all'Egitto. Come in tutti i periodi storici, se ad un ampio potere non corrisponde un adeguato controllo si può produrre uno squilibrio sociale a favore di pochi che traggono dalla situazione di vantaggio profitto per sé. Dopo il IV secolo a.C. gli scribi si fecero aiutare da informatori e dai militari che gli permettevano l'utilizzo di un sistema coercitivo per l'esazione delle imposte. Gli informatori ricevevano una percentuale di tutte le imposte evase. Col passar del tempo l'atteggiamento degli scribi mutò in peggio tanto che l'imperatore si vide costretto ad inviare una comunicazione a tutti gli scribi agenti del fisco in cui ricordava che il re e la regina esigevano un trattamento equo per tutti i contribuenti. Nulla di più odierno quando si apprende che molto probabilmente i veri nemici che hanno determinato la caduta dell'impero egizio sono stati l'eccessiva burocrazia e la corruzione dilagante.

Anche nella Cina Antica il potere degli imperatori veniva in qualche modo controllato dai saggi o filosofi; tra questi, durante il I millennio a.C., spicca certamente la figura di Confucio, il quale, tra i suoi numerosi insegnamenti, propose agli imperatori di non eccedere, per le imposte, il limite che veniva fissato al 10%, come la decima biblica e la

decuma romana. Un aneddoto può chiarire quanto le parole dei saggi fossero tenute in considerazione dal popolo cinese: Qin Shi Huangdi imperatore istituì il primo governo unificato su tutta la Cina e fu il principale edificatore della Grande muraglia; per intraprendere il progetto di una tale opera, contrariamente al parere dei saggi, egli aumentò le imposte dal 10 ad oltre il 50% e, cosa peggiore, coscrisse decine di migliaia di lavoratori per la sua Muraglia (una imposta sul lavoro). Ben presto ci fu una rivolta e fu deposto nell'arco di dieci anni. Sembra, pertanto, prassi consolidata, almeno nella Cina Antica l'utilizzo di un'imposta che rappresentasse al massimo il 10% del patrimonio degli abitanti dell'impero.

Il sistema fiscale dell'antica Grecia, e nello specifico della città-Stato Ateniese, poi, si reggeva su un duplice e distinto approccio; da una parte, Atene riscuoteva per sé e per la Lega Ateniese da lei capeggiata i tributi delle città-Stato sottomesse o di quelle appartenenti alla Lega con un sistema di imposte dirette, mentre, per gli ateniesi, giacché la proprietà era simbolo di libertà e, quindi, non poteva essere intaccata da imposte dirette, aveva posto in essere un complesso sistema di imposte indirette: venivano tassate alcune attività commerciali, l'utilizzo di beni pubblici (strada, ponte, porto), le aste sugli schiavi e sulla vendita di proprietà immobiliari. La maggior parte delle imposte ricadeva, comunque, sui forestieri che affollavano Atene per affari. Anche ad Atene si riteneva che la lotta all'evasione potesse reggersi su un sistema fortemente sanzionatorio e delatorio. Agli evasori veniva comminata un'ammenda pari a 10 volte l'ammontare dell'imposta evasa e per gli stranieri era prevista la sanzione della confisca. Gli informatori ricevevano il 50% della multa come ricompensa. Le imposte dirette disprezzate dai democratici greci includevano il pagamento, da parte delle Città-Stato vassalle, del testatico o dell'imposta del 10% sul raccolto. Esistevano imposte dirette anche su certe professioni disprezzate, quali la prostituzione, la divinazione e la medicina. Una peculiarità che deriva dalla civiltà greca e nello specifico dalla civiltà ateniese è il sistema fiscale progressivo: i cittadini più ricchi, infatti, dovevano provvedere in misura maggiore rispetto ai meno abbienti alla realizzazione di opere, eventi, eccetera. Nel novero delle civiltà antiche non si può omettere, poi, l'antica Roma, che caratterizza, anche in parte considerevole, la storia d'Italia; volendo semplificare, la storia dell'antica Roma può essere suddivisa in due periodi all'incirca della stessa durata (500 anni): quello repubblicano e quello imperiale che ebbe termine

con il “Sacco di Roma” da parte dei Vandali. Anche il termine fisco, a ben vedere, trae origine dall’antica Roma. Gli albori del primo periodo della civiltà romana si caratterizzano per il basso livello di spesa pubblica: ciò che per altre civiltà era l’elemento più dispendioso (l’esercito) nella Repubblica romana funzionava grazie al lavoro gratuito di cittadini, in prevalenza possidenti, che prestavano servizio senza retribuzione per un anno e provvedevano personalmente alle uniformi e all’equipaggiamento. Anche i magistrati servivano la città senza retribuzione. I romani, poi, erano pragmatici e quando acquisivano nuove colonie mantenevano inalterati i sistemi fiscali esistenti. Col passar del tempo e con l’espansione di Roma l’esercito da volontario si tramutò in parte in professionale e l’accrescimento dei territori conquistati determinava, di fatto, un accrescimento delle spese militari tanto che furono costretti ad istituire un’imposta di guerra “patriottica” pagata dai cittadini: il *tributum* (imposta sulla ricchezza fortemente progressiva). Anche nell’antica Roma la frode fiscale veniva combattuta con forti sanzioni fino al punto di rischiare di perdere la propria libertà e di divenire schiavo. Dal II secolo a. C. Roma divenne un fiorente centro commerciale e le imposte sul commercio aumentarono progressivamente. In tale periodo giunsero a dominare Roma uomini d’affari ed avventurieri che arrivavano nelle province appena conquistate insieme alle legioni e si occupavano della riscossione delle imposte su appalto (pubblicani). Anche in questo caso come per gli scribi dell’antico Egitto coloro che, accompagnati dall’esercito, svolgevano funzioni di riscossione presto acquisivano un potere enorme fuori dal controllo delle Istituzioni che li avevano preposti. Cesare Augusto, smantellò la Repubblica così incline alla guerra che aveva più di cinquecento anni e pose fine alle mire imperialistiche di Roma. I risultati politici di Augusto e la sua pace duratura furono il prodotto della sua accorta gestione delle imposte. A livello amministrativo i cambiamenti più importanti si ebbero con la nascita di un “Dipartimento del fisco” sotto il controllo di Augusto e, al fine di sviluppare un sistema fiscale più uniforme in tutto l’Impero, promosse un grande censimento per conoscere quante ricchezze e quanta gente ci fossero nell’impero. Grazie alle informazioni Roma poteva accertare in modo più equo le imposte per ogni città e poteva lasciare la riscossione all’amministrazione locale, promuovendo un sistema decentrato. Nell’anno 212 d.C., l’imperatore Antonino Caracalla, con la *Constitutio Antoniniana* concesse la cittadinanza romana virtualmente a tutti i residenti delle province romane ad eccezione

dei *dediticii* che letteralmente significa *coloro che si sono arresi*, l'emissione dell'editto fu ispirata da finalità del tutto contingenti, di natura per lo più fiscale, volendo l'imperatore generalizzare le imposte fino allora dovute dai soli *cives* (per es., quelle sulle eredità e sulle manomissioni). Nel 297, durante il regno di Diocleziano, ci fu un nuovo censimento e nuove tasse con conseguente rivolta egizia sedata solo negli anni successivi. Costantino, che succedette a Diocleziano, introdusse il Cristianesimo nell'impero romano ed istituì una tassa generale sul commercio e sull'industria e proibì l'uso della tortura per la riscossione delle imposte (evidentemente tale pratica era comune nell'impero). Le crescenti spese statali per l'esercito e l'espandersi della burocrazia di Stato provocarono una pressione fiscale sempre più opprimente e intollerabile, la tendenza all'evasione legittima o illegittima da parte degli alti funzionari e dei grandi proprietari terrieri aumentò e fu la fine dello Stato. Dopo il Sacco di Roma del 476 d.C. da parte dei Vandali, gli imperatori che si succedettero tentarono di ricostruire l'impero ma fallirono per mancanza di sostegno da parte della gente comune.

1.2. Cenni storici sulla fiscalità del Medioevo europeo

Il sistema fiscale dell'Europa occidentale del sesto secolo dopo Cristo è ancora oggetto di studio; in particolare si cerca di comprendere il passaggio da un sistema fiscale analitico e complesso come quello analizzato nell'antica Roma ad un sistema fiscale con diverse lacune proprio del periodo medievale.

Si ha, pertanto, un passaggio epocale da un sistema centralistico, per cui le imposte venivano pagate allo Stato, ad un sistema fortemente decentrato in cui il signore feudale richiedeva ai propri vassalli delle *corvée* rappresentanti sia il canone per l'uso del *mansus*³, sia una forma di tassazione. Si ritiene che tale trasformazione verso un marcato decentramento fosse la necessaria, quanto pragmatica, conseguenza di una gestione delle entrate in un'epoca "caotica" ricca di sconvolgimenti (basti pensare alle invasioni barbariche, all'avanzata dell'Islam, alle crociate.). Il sistema feudale nato sotto la stella dei re Carolingii rappresentò, di fatto, la soluzione di continuità della tradizione finanziaria romana. Il re era soprattutto il più grande proprietario del Paese, non aveva quell'apparato burocratico centralizzato presente e previsto durante l'Impero Romano,

³ Il manso era una specie di unità censuaria o catastale rispetto al proprietario o signore

ma, in virtù del diritto di *banno*, tutti gli uomini liberi potevano essere convocati dal re per fare la guerra. Il servizio militare venne così assicurato in permanenza dai numerosi vassalli del re e, se era necessario, dai loro retro-vassalli. Il Banno consisteva, inoltre, nel diritto d'imporre *corvée* ai sudditi, di riscuotere le tasse, di intraprendere azioni di guerra e, più in generale, di potersi far riconoscere come signore legittimo di un territorio. Godevano di immunità solo clero e nobiltà a discapito del popolo estremamente vessato. Nel settimo secolo d.C. l'Islam si diffuse ed attecchì senza trovare forti resistenze forse prevalentemente per la promessa di imposte ridotte, gli eserciti di Maometto dilagarono nel Medio Oriente nell'Africa del Nord e in Spagna riuscendo a conquistare un'ampia quota del territorio appartenuto all'impero romano che divisero in vari regni e califfati. Inizialmente, i seguaci di Maometto, si presentarono come liberatori in territori tartassati e ridotti in schiavitù. I nuovi califfi proponevano ai propri sudditi o la conversione all'Islam o la continuità con il sistema fiscale romano così che la scelta era tra la libertà o l'oppressione delle imposte. In un primo momento riuscirono a rendere quei popoli e quei territori efficienti, non diedero però, al contrario di Augusto, peso alla politica fiscale, delegando la riscossione a soggetti locali che di fatto impoverirono tutto il Regno. Il passar del tempo trasformò i musulmani in oppressori, soprattutto dal punto di vista fiscale, avendo gli stessi, imposto aumenti eccessivi delle aliquote e delle basi fiscali ed, i loro esattori, divennero presto cruenti e disonesti quanto quelli della fine dell'impero romano. Nell'Europa non conquistata, d'altro canto, i piccoli agricoltori e i piccoli artigiani furono preda dei grandi proprietari terrieri e dei capi militari che trasformarono la schiavitù fiscale in schiavitù personale. Il sovrano rappresentava il "signore dei signori" e poteva imporre tasse pur essendo vincolato da precetti religiosi del mondo medievale che imponevano al re un'equa tassazione, così paradossalmente il signore feudale non aveva i vincoli impositivi imposti al re tanto che la ricchezza passò dal re ai signori feudali ed i sovrani furono costretti a fare ricorso ai prestiti e ad esigere maggiori imposte soprattutto dal popolo non cristiano, in particolare dagli ebrei. Nel sistema tributario feudale, la tassazione, la riscossione e lo stesso accertamento del *quantum* venivano effettuati in modo arbitrario e al potere centrale del sovrano si sostituiva o si sovrapponeva quello locale e dei vassalli.

1.2.1. La Chiesa Cattolica e la persecuzione fiscale degli ebrei nel Medioevo

Il “primo” cristianesimo in Europa si diffuse con modalità ed impatto differenti in base all’ambiente di diffusione. Il papato romano non aveva alcuna supremazia effettiva sugli altri episcopati; solo dal V secolo cominciò un processo di affermazione del Papa come rappresentante della cristianità e fu proprio per questa frammentazione culturale e istituzionale che da subito si decise di definire almeno i dogmi fondamentali unici, tramite i collegi di vescovi, i concili o i sinodi. I vescovi sin dal IV secolo godettero anche di poteri di giurisdizione civile, quindi partecipavano attivamente alla vita politica delle città. Furono convertiti al cattolicesimo i re barbari occidentali, da Clodoveo, a Sigismondo e Reccaredo. Clodoveo fu il primo di tutti; le sue furono motivazioni politiche, la conversione, infatti, gli avrebbe garantito un appoggio delle aristocrazie gallo-romane. Nel regno dei franchi da quel momento ci fu sempre una forte compartecipazione del clero alla vita politica del Paese. Nella Spagna solo nel VI secolo il re visigotico Reccaredo divenne cattolico ed ottenne l’appoggio delle elite romane. L’Inghilterra conobbe la conversione per esplicito volere del papa Gregorio Magno ma soprattutto per l’influenza e la predicazione di benedettini guidati da Agostino. La Chiesa possedeva sia il potere economico che il potere spirituale. I suoi innumerevoli possedimenti superavano per estensione quelli della nobiltà, così come anche la sua istruzione. Per giunta, soltanto la Chiesa disponeva, grazie alle oblazioni dei fedeli e alle elemosine dei pellegrini, di una fortuna monetaria che in tempo di carestia le consentiva di prestare denaro ai laici bisognosi. Infine, essa sola, eccezion fatta per gli ebrei, popolo invisibile all’intera comunità, deteneva due strumenti indispensabili della cultura, ossia la lettura e la scrittura, e nel suo seno i re dovevano necessariamente reclutare i cancellieri, i segretari, i «notai», insomma tutto quel personale colto di cui non poteva assolutamente fare a meno. La Chiesa e il potere dei sovrani venivano, talvolta, contrapposti tanto che entrambi avevano il diritto di riscuotere pagamenti fiscali. Si venne a creare una vera e propria competizione fiscale e contrapposizione di interessi tra fisco della Chiesa e del sovrano. Solo da Carlo Magno in poi, il patrimonio delle chiese (*res ecclesiarum*) fu riconosciuto dai re e dagli imperatori cristiani d’Occidente come di rilevanza pubblica; il diritto di riscuotere le decime ed eventuali altre forme di prelievo fiscale da parte delle Chiese poggiò concretamente su questo riconoscimento, tipico della storia europea, e fu quindi alla base della rivendicazione fiscale. Le terre di

proprietà della Chiesa erano soggette a tassazione da parte delle autorità religiose titolari di un potere di gran lunga maggiore nell'Europa medievale rispetto a quella della nobiltà. Sant'Agostino rielaborò il concetto del giusto pagamento del tributo a favore dello Stato⁴, ma ciò ha fatto sì che la figura di Sant'Agostino fosse associata a quella di un "rivoluzionario" è l'auspicio del "giusto" tributo da cui, ancora oggi, si trae spunto di discussione per giustificare l'evasione fiscale e che è contenuto anche nei seguenti versi tratti dalla *Expositio et lectura super Epistolas Pauli Apostoli* (Caput 13, lectio 1):

"...omissis... Ora. essi ricevono tali tributi per il loro sostentamento, poiché i principi lavorano per la pace di tutti. ...omissis... Ma bisogna osservare che, dato che i tributi sono dovuti ai re come compenso del lavoro, i principi, ricevendoli, possono peccare in due modi. In primo luogo, se non curano l'utilità del popolo, ma mirano solo a deprenderlo dei suoi beni. Perciò in Ez. 34. 3 viene detto: «Vi nutrivate di latte, vi rivestivate di lana, ammazzavate le pecore più grasse, ma non pascevatte il mio gregge». In secondo luogo, se depremono violentemente al di sopra della legge stabilita, che è come un patto fra il re e il popolo, e al di sopra della facoltà del popolo. Perciò in Mch 3, 1 si dice: «Ascoltate, principi di Giacobbe e capi della casa di Israele». E in seguito aggiunge: «Con violenza strappavate loro la pelle di dosso e la loro carne dalle ossa». Poi, quando dice: »Rendete a ciascuno ammonisce a rendere il segno dello

⁴ Enarrationes in Psalmos – in Psalmum 146 Sermo V.17 “Come sovvenire alle necessità della Chiesa...omissis.... Se non volete essere infruttuosi ma in proporzione della pioggia dare proventi, e così evitare la condanna per la vostra sterilità, **imponetevi voi stessi un tributo, siate voi stessi gli incaricati della riscossione.** Dio infatti minaccia il fuoco alla terra infertile e coperta di spine, mentre prepara i granai per la terra feconda. Pur senza parlare Cristo esige da voi [le debite prestazioni]; e sebbene taccia, la sua voce è molto forte, dal momento che nel Vangelo non tace. Ed effettivamente non tace ma nel Vangelo inculca: Fatevi degli amici con le ricchezze inique affinché vi ricevano nei tabernacoli eterni. Egli non tace: ascoltate la sua voce. Nessuno infatti può [per diritto] venire a riscuotere qualcosa da voi, a meno che in qualche caso non ci sia bisogno che quelli che sono al vostro servizio nel Vangelo siano costretti a chiedervi qualcosa. Ma se si sarà giunti a questo estremo che essi debbono mendicare [da voi il sostentamento], osservate se non siano vane le richieste che voi da parte vostra presentate a Dio ... omissis ... Trasudate l'elemosina in mano tua finché non trovi un giusto cui darla. Non riuscirete a praticare questo precetto se non metterete da parte qualcosa di quello che possedete (quanto a ciascuno riesce secondo le disponibilità delle proprie finanze domestiche), quasi che lo dobbiate consegnare a una specie di fisco. **Cristo infatti, come ha una sua società organizzata, così ha un suo fisco. E sapete cosa sia il fisco? Il fisco è un cesto da cui poi derivano le parole "cestello" e "cestino". Non dovete credere che il fisco sia un mostro, perché si ha timore quando si ode parlare dell'esattore del fisco. Il fisco è un recipiente Pubblico.** Una specie di fisco possedeva il Signore quand'era sulla terra e di lui si dice che aveva la borsa, la quale era affidata a Giuda. Il Signore tollerava Giuda, traditore e ladro, e in questa maniera ti mostrava la pazienza da averci in ogni occasione. Sta però di fatto che quanti gli facevano delle elargizioni le versavano nella borsa del Signore. Né dovete peraltro credere che il Signore andasse a mendicare o si trovasse nell'indigenza, lui al quale servivano gli angeli e che sfamò con cinque pani diverse migliaia di uomini. ...omissis...Orbene, voi pure sottraete qualcosa [al vostro bilancio] e stabilite una sovvenzione fissa, tratta dai proventi annuali o dagli introiti quotidiani. ...omissis... **Separa una certa qual parte dei tuoi redditi. Vuoi una decima parte? Separa questa decima parte, che peraltro è un po' poco.** Che dessero la decima è detto dei farisei. Io digiuno due volte la settimana e pago le decime di quanto possiedo. **Ora, cosa dice il Signore? Se la vostra giustizia non sarà più abbondante di quella degli scribi e dei farisei, non entrerete nel regno dei cieli. Colui che tu devi superare per l'abbondanza della tua giustizia dà le decime; ma tu non dai nemmeno l'uno per mille..omissis.**” rivedendo, poi, il concetto presente nella lettera di San Paolo ai romani “omissis.. Per questo dunque dovete pagare i tributi, perché quelli che sono dediti a questo compito sono funzionari di Dio. Rendete a ciascuno ciò che gli è dovuto: a chi il tributo, il tributo; a chi le tasse le tasse; a chi il timore il timore; a chi il rispetto il rispetto. Omissis...” od ancora brevemente nell'opera " *Expositio et lectura super Epistolas Pauli Apostoli* " "...omissis... Sarebbe pertanto in grave errore quel cristiano che, appunto per essere cristiano, ritenesse di non dover pagare le imposte o i tributi o si considerasse dispensato dal rendere il debito onore alle autorità che esercitano funzioni pubbliche. Cadrebbe tuttavia in un errore ancor più grave colui che pensasse di doversi talmente assoggettare all'autorità, che occupa un posto preminente per amministrare le cose temporali, da riconoscerle un potere anche sulla propria fede...omissis....”

sottomissione. E anzitutto in generale, dicendo: per il fatto che il tributo è dovuto ai principi in quanto sono ministri di Dio. «rendete a ciascuno ciò che gli è dovuto». Dal che risulta chiaro che i sudditi sono tenuti dalla necessità di giustizia a offrire ai principi i loro diritti ...omissis....”. Anche se in questi passi si intravede una blanda ammonizione ai principi nel chiedere più di quanto il popolo può dare o di non spendere correttamente i tributi S. Agostino rafforza l’idea di dover versare sempre, e comunque, il tributo, cosa che sfugge a molti commentatori,. Da ricordare infine che, dopo il crollo della monarchia carolingia, la Chiesa fu un importante strumento di reintegrazione dell'Europa occidentale. In questo ruolo ha cercato di mantenere la giustizia e l'armonia della società, imporre sanzioni soprannaturali contro malfattori e fornire una sede centrale di autorità.

Singolare fu in questo periodo il trattamento riservato dalla Chiesa e dal potere temporale agli ebrei i quali, da un lato non ricevevano terra e pertanto non potevano coltivare, dall'altro, non essendo soggetti alle leggi cristiane, potevano svolgere le attività che venivano ritenute peccaminose e potevano perciò fare i banchieri, gli usurai o altri lavori che non prevedano la proprietà fondiaria. Le imposte maggiori rappresentavano il prezzo da pagare per questa libertà, un prezzo che da ingiusto spesso si tramutava in insopportabile; l’imposta di successione, ad esempio, dovuta dagli ebrei poteva raggiungere il valore di un terzo del valore del patrimonio, il re, poi, poteva arbitrariamente istituire ulteriori tasse che andavano ad intaccare cospicuamente i beni patrimoniali degli ebrei, tutto avvallato dalla tesi che gli stessi accumulavano ricchezze secondo strade peccaminose. Gli inglesi furono tra i primi a perseguire fiscalmente gli ebrei tanto da ridurli all’indigenza fino ad espellerli nel 1290, quando re Edoardo ordinò agli ebrei di lasciare l’Inghilterra, e per quasi 400 anni fu loro interdetta la presenza sul suolo inglese. L’espulsione comportò per gli ebrei inglesi la spoliazione di tutti gli averi. Ancor prima degli inglesi la Francia di Filippo Augusto nel 1182 cacciò dal Paese tutti gli ebrei e ne confiscò i beni; furono, alcuni anni dopo, riammessi previa imposizione di un’ingente donazione. Nel 1322 dopo altri innumerevoli atti antisemiti la Francia espulse nuovamente gli ebrei. Al fiorire delle città e al sorgere di una nuova classe di mercanti borghesi non ebraica, gli ebrei furono confinati nella mera attività di prestito ad interesse tutto ciò in aggiunta alle persecuzioni, agli omicidi di massa ed alle espulsioni in tutta l’Europa Occidentale. grandi masse di questo popolo, pertanto, si

spostarono verso l'Europa centro-orientale dove, il sistema feudale dominava ancora, ed essi potevano quindi sperare di assumere nuovamente le antiche funzioni mercantili. Il sistema di prelievo fiscale sugli ebrei risultava essere di carattere progressivo e molto simile a quello romano: si esternalizzava l'attività di riscossione dando mandato alla comunità ebraica di accertare e riscuotere le imposte in proprio; con il passar del tempo furono utilizzati tre metodi: il primo metodo prevedeva che un rappresentante della comunità ebraica ricevesse l'incarico di valutare ogni persona in maniera equa. Si richiedeva che i ricchi si accollassero un carico fiscale maggiore rispetto ai poveri, che di solito erano esentati insieme ai rabbini, ai dottori e agli insegnanti. Come nel caso della *liturgia*, il sistema era progressivo. Il secondo metodo, implicava l'attività di un "tecnico fiscale"; ciascuno pagava la sua parte, calcolata con precisione, dopo essere stato sottoposto a colloquio dall'esperto fiscale. Se la ricchezza e gli introiti complessivi della comunità ammontavano a mille talenti e la somma da pagare era di cento talenti, ognuno pagava il 10% dei propri averi. Il sistema era proporzionale sulla base del patrimonio. Il terzo metodo, prevedeva che ognuno dichiarasse la propria ricchezza e il conto fiscale veniva poi diviso, in modo proporzionale, tra tutti i contribuenti in base alle loro dichiarazioni. Non veniva utilizzato un contabile, era un sistema basato sull'onore.

A fronte di una spropositata quantità di imposte, gli ebrei si difendevano celando i loro averi. Ancora non note sono le tecniche ed i metodi utilizzati dagli ebrei per evadere queste imposte ma sicuramente riuscivano nel loro intento.

1.2.2. L'Inghilterra e la Magna Charta

L'Inghilterra nel Medioevo si contraddistinse oltre che per l'espulsione degli ebrei anche per le prime rivolte fiscali del Medioevo, o almeno le più eclatanti. Il Danegeld fu la prima delle imposte dirette in Gran Bretagna, e soprattutto la prima tassa in denaro conosciuta nella storia inglese; fu istituita nel 991 sotto Aethelred II, su consiglio dell'Arcivescovo di Canterbury, (alcune fonti storiche addirittura attribuiscono la nascita al periodo di Alfred the Great: 871) come "ricompensa" ai vichinghi per la partenza dal territorio inglese, più volte oggetto di invasioni e razzie di questo popolo e poi come "penale" per la protezione navale danese. La tassa rimase anche dopo che il motivo per cui era stata creata si dissolse divenendo presto un'imposta ordinaria,

aumentando nel corso del tempo e fu così gravosa per i contadini da costringere molti liberi proprietari in servitù. Il Danegeld divenne sempre più impopolare e difficile da raccogliere. Si resero necessarie pratiche oppressive per raccoglierla e fu la causa di una delle prime rivolte fiscali repressa nel sangue in terra inglese, la cosiddetta “*Danegeld Resistance*”. Sotto Hardcanute (re di Danimarca e, poi, di Inghilterra) furono inviati degli emissari, *housecarls*, in ogni contea per l’esazione dell’imposta. A Worcester il popolo della contea e della città si oppose ed uccise due di loro, così il re per ristabilire il suo potere inviò le sue truppe a devastare la Contea, bruciare la città, e uccidere quanti più uomini possibile. Non si può omettere, in queste brevi note storiche, parlando del periodo Medievale e di fisco inglese di parlare di Lady Godiva. La leggenda di Lady Godiva è ancora oggi riportata quale esempio di protesta fiscale eclatante. Sembra che Lady Godiva fosse una nobile sassone e moglie di Leofric, conte di Mercia, secondo la leggenda Lady Godiva chiese al marito di ridurre le pesanti tasse e gabelle che gravavano sui cittadini di Coventry; ma nonostante il diniego del marito Leofric, le insistenze della donna furono tali che il conte stesso, esasperato, avrebbe dichiarato alla moglie la sua disponibilità a ridurre le tasse se la moglie avesse cavalcato nuda attraverso l’affollato mercato della città. Cosa che la donna fece coprendosi le nudità con i suoi capelli. Le cronache narrano che la contessa avesse richiesto che tutti gli abitanti della città restassero in casa con le persiane chiuse durante il suo tragitto. Solo un signore di nome Peeping Tom aprì una delle sue persiane per spiare Godiva e, secondo la leggenda, rimase cieco. Le donne, d’altro canto, hanno sempre avuto un ruolo fondamentale nella storia inglese, ancor prima di Lady Godiva, si ricorda Boudica (Boadicea) regina della tribù degli Icenii, che viveva nell’odierna zona di Norfolk che guidò la più grande rivolta anti-romana delle tribù dell’isola mettendo in crisi la presenza romana in tutta l’Inghilterra. La rivolta fu sedata dopo molto tempo e con una grossa perdita di uomini. Come già accennato in precedenza, dopo il 1100 con Enrico I gli antichi tributi pagati dagli Anglosassoni ai Vichinghi (Danegeld) si andarono trasformando in una imposta statale generale fondata sulla rendita terriera. Venne istituita una Camera contabile o Scacchiere (Exchequer), dinanzi alla quale i governatori delle contee o sceriffi rendevano conto due volte l’anno dei loro introiti, come le rendite di appalti o i proventi fondiari, utilizzando inventari particolareggiati chiamati *pipe rolls*; poi, con Enrico II, sovrano di un vero «impero» anglo-francese furono create una serie di commissioni

centrali itineranti conosciute come “*eyres*” le quali divennero una regolare caratteristica dell’amministrazione giudiziaria inglese. Il successore Giovanni Senzattera, fu costretto dai baroni a sottoscrivere la Magna Charta Libertatorum, radice della nascita del primo Parlamento e, più tardi, della divisione dei poteri. Dal 1290 in poi la corona, per imporre i tributi, avrebbe dovuto cercare forme di accettazione del Parlamento che era costituito da rappresentanti del popolo oltre che della nobiltà. Nonostante il documento lo sviluppo della tassazione indiretta nell’Inghilterra medioevale fu maggiore della tassazione diretta, la maggior parte di ricchezza derivava dalle operazioni del sistema delle dogane inglesi. A metà del XIV secolo occorre ricordare che la Corona inglese era fortemente indebitata in buona parte con banchieri italiani che iniziavano a fare concorrenza agli ebrei, molte volte tali prestiti non furono onorati con conseguente fallimento dei banchieri.

1.2.3. La Spagna, la Francia ed il sistema Feudale

La Francia medievale era un’entità geo-politica molto diversa dalla Francia odierna, dopo il ‘400 il territorio della Gallia in mano ai romani fu invaso da orde di barbari provenienti soprattutto dalla Germania tra questi i Visigoti, i Borgognoni ed i Franchi. I Visigoti ed i Borgognoni furono i primi ad insediarsi mentre i Franchi per lungo tempo operarono nel territorio gallico solo attraverso razzie non insediandosi nel territorio francese fino a che Clodoveo, abile stratega e condottiero dei Franchi, sconfisse i Visigoti ed Alemanni e dopo essersi convertito al cattolicesimo e ricevuto l’appoggio papale si insediò nel territorio della Gallia occupandone una parte simile nei confini all’attuale Francia. I Visigoti che furono sconfitti e vinti, per non assoggettarsi all’obbedienza dei Franchi, passarono i Pirenei e andarono a fondare in Spagna una possente monarchia. Il regno dei Franchi (*regnum francorum*) unificato dai primi sovrani carolingii conobbe la sua maggiore espansione sotto Carlo Magno il quale, dopo essere stato eletto dei suoi pari, si fece incoronare dal Papa "imperatore dei Franchi e dei Romani" nel giorno di Natale dell'800. Carlo Magno estese i confini del regno verso Est fino alla Sassonia (*dilatatio regni*), verso la Bretagna a Ovest e fino ai Paesi Baschi. L’impero carolingio rappresenta, per la storia della fiscalità, un nodo importante segnando il passaggio al sistema feudale. Il sistema feudale prese piede in Francia successivamente a Carlo Magno e, con tale sistema, fu inglobato anche il proprio codice comportamentale ed i relativi elementi di diritto. Occorre però dire che, in gran parte

dell'Europa occidentale, il sistema urbano e le istituzioni feudali coesistero. La caratteristica peculiare della tassazione feudale fu che le richieste del Sovrano erano fatte arbitrariamente, a determinati gruppi sociali e/o a determinate Aree di territorio. Le grandi proprietà erano formate da due parti distinte: una appartenente al padrone, detta parte dominica e una costituita da mansi cioè appezzamenti di terreno. I contadini dovevano lavorare le terre dei signori ed anche collaborare alla costruzione e manutenzione di ponti, strade, edifici, e le donne filavano e tessevano al servizio del signore (*corvè*). In aggiunta a queste richieste, esistevano, nel dodicesimo e tredicesimo secolo, altre importanti imposte di questo tipo come gli aiuti (*auxilium*) che il re poteva imporre sui feudatari come un generico aiuto in denaro al superiore gerarchico, a fronte di sue difficoltà finanziarie, lo scutaggio (*scutagium*) prestazione pecuniaria che i vassalli potevano pagare per essere esentati dalla levata alle armi o dai servizi propri dei cavalieri, e le regalie (*dona*), raccolte sui terreni dal clero per la corona. Nel Continente europeo non si creò un organo parlamentare sul modello inglese per mitigare la volontà del Sovrano, infatti, anche se furono istituiti Parlamenti in Spagna (Cortes) e Francia (Stati Generali), questi Organi politici non riuscirono a limitare la volontà del Sovrano come in Inghilterra. Con Carlo VII in Francia si ebbe un maggiore accentramento di potere nelle mani del re ed a ciò corrispose una maggiore espansione dei tributi dati in appalto; ciò significò che lo Stato, aumentando la propria estensione aveva bisogno di risorse monetarie per mettere in moto i suoi organismi burocratici. L'esistenza della grande proprietà fondiaria fu il presupposto del sistema feudale e la base dell'economia.

La conquista della Spagna nell'VIII secolo d.C. da parte dell'Islam si caratterizzò per la sua grande rapidità. Un fattore determinante di tutto questo fu senza dubbio l'alto grado di divisione che in quel momento attraversava lo Stato visigoto, sommerso da interminabili lotte interne e dallo scontento di ampi settori della popolazione. Invasione che si fermò come già detto in precedenza sui Pirenei, dove vennero fermati (sconfitta di Poitiers contro il duca dei francesi Carlo Martello nel 734). Gli arabi non imposero la propria religione agli abitanti del territorio conquistato; tanto i membri delle comunità ebraiche come la popolazione cristiana, essendo discepoli di religioni rivelate, poterono esercitare liberamente i propri culti, ma erano soggetti al pagamento di imposte specifiche. Quelli che optarono per la conversione acquisirono in forma automatica lo statuto dei musulmani di nascita conosciuti con il nome generico di «muwalladun»

(*muladíes*). Nei territori cristiani tra il 1265 e il 1275 Alfonso X pose le basi per un nuovo sistema fiscale; organizzò un sistema di dazi, aumentò le tasse agli ebrei ma, l'insubordinazione della nobiltà alla Corona, prodottasi tra il 1280 e il 1322, portò all'adozione di nuovi metodi di entrata e di distribuzione nelle procedure tributarie. Verso il 1338 furono create tasse indirette sui consumi come l'"alcabala", (prelievo di una percentuale del valore delle merci vendute o permutate) inizialmente tributo straordinario, ma successivamente, con il *placet* delle Cortes, fu trasformata in un tributo ordinario quale chiave del sistema fiscale. All'inizio del 1500 il gettito dell'alcabala costituiva unitamente alle *tercias reales* quasi il 90 per cento delle entrate. Ferdinando e Isabella (1475-1504) riformarono l'assetto politico-fiscale della Spagna cercando di ridurre il potere della nobiltà e di creare un'amministrazione centralizzata attraverso l'appropriazione dei domini degli ordini militari, la confisca dei beni degli ebrei e dei Mori, lo sviluppo di una fitta rete di esazioni indirette sulle vendite e sui varchi di confine. Verso la metà del '300 si sviluppò in Spagna il pensiero filosofico della "**Scuola di Salamanca**"; i suoi adepti furono i primi ad occuparsi delle tasse in ambito morale, tale scuola tentò di elaborare i principi fondamentali di un giusto ed efficiente sistema fiscale già presenti in Sant'Agostino. La scuola partiva dal postulato di una genesi divina del potere dei re quasi come se la potestà secolare fosse una derivazione di quella divina, ma individuava quattro condizioni: *potestas* (intesa anche quale *potestas imponendi*), causa, forma e materia quali punti cardine per orientare il sistema contributivo verso un assetto giusto, arrivando a teorizzare casi in cui fosse possibile astenersi dal pagamento dei tributi. Alla base della società il concetto di "giusta tassa" legato non al mercato, ma ad una serie di fattori politici che tendevano a sanzionare questa locuzione in nome della tradizione. La Spagna imperiale venne, nel tempo, devastata da contribuenti rivoltosi di tutti i ceti e in ogni modo possibile. L'acquiescenza del contribuente era praticamente sconosciuta. I contribuenti spagnoli fecero ricorso alla violenza, scapparono in ogni possibile direzione e, alla fine, svilupparono un sistema di frode e di evasione fiscale che, in alcune circostanze, probabilmente privò lo Stato del 90% del gettito. L'imposizione fiscale fu l'origine del declino della Spagna. Carlo V dalle rivolte trasse un insegnamento: le imposte dovevano essere sostenibili per i contribuenti. Dopo la morte di Carlo V, i suoi successori ridussero le Cortes a una sorta di macchina di approvazione automatica, ogni

anno venivano concessi servicios e i contribuenti spagnoli non rimasero inerti ad accettare questi oneri fiscali. Poiché non avevano alcuno strumento legale e le Cortes erano corrotte ricorsero a difese che andavano oltre la legge: andarono contro il sistema (violenza), sotto il sistema (evasione) e lontano dal sistema (fuga). Quando terminarono la loro azione, l'impero era ridotto in macerie. Fu proprio la rivolta contro il fisco l'elemento che disgregò l'impero spagnolo, in Portogallo, infatti, la Corona istituì una alcabala del 5%, in violazione dell'accordo stipulato con i portoghesi. I portoghesi, infuriati, attaccarono il palazzo, catturarono il governatore e lo scortarono fino al confine; l'esattore fiscale venne linciato, e il popolo portoghese, da allora si rese indipendente. Dazi sul cibo fomentarono, poi, rivolte in Sicilia e a Napoli. Fu inviata presto la flotta spagnola per reprimere rivolte e ripristinare con la forza i dazi sui beni alimentari. Anche le colonie spagnole, considerato l'indebolimento della corona spagnola divennero di volta in volta preda di altri regni. Gli uomini d'affari spagnoli trasformarono il commercio in una massiccia operazione di contrabbando per evadere il "quinto reale", un dazio doganale del 20% sulle merci provenienti dalle colonie. La Corona cercò di fermare il contrabbando in ogni maniera possibile sia con la pena di morte sia con "condoni" ma non sortì alcun effetto, la consuetudine alla frode era radicata troppo profondamente.

I problemi della Spagna, in estrema sintesi, iniziarono quando i suoi contribuenti lanciarono un attacco nei confronti del sistema fiscale.

1.2.4. La Svizzera e la Germania

Nel Medioevo la Svizzera faceva parte del Sacro romano impero e a questo pagava tasse irrisorie. I villaggi erano governati da assemblee democratiche i cui funzionari venivano eletti dalla comunità e seguivano la legge germanica. Nel 1240, il Sacro romano imperatore esonerò alcune comunità dal pagamento delle imposte. Nel 1273 vennero inviati esattori dagli Asburgo a riscuotere dei dazi ma gli svizzeri si ribellarono e da qui nacque la leggenda di Guglielmo Tell vissuto probabilmente tra la fine del XIII ed il XIV secolo e che uccise l'amministratore locale degli Asburgo. Secondo la tradizione, il 1 agosto del 1308 avvenne la liberazione della Svizzera. Il popolo, venuto a conoscenza delle gesta di Tell, infatti, insorse assediando i castelli e cacciando per sempre i balivi dalle loro terre. L'evento politico fondamentale si ebbe nel 1291, quando tre comunità,

che vivevano in mezzo a foreste, formarono una lega di mutua assistenza contro l'aggressione fiscale austriaca. Come causa principale del crollo dell'impero romano nell'Occidente spesso sono indicate le "invasioni barbariche", ma i popoli Germanici non avevano intenzione di distruggere la civilizzazione raggiunta con i Romani; anzi l'adottarono e se ne servivano sempre, però, tenendo in considerazione le proprie tradizioni. Un esempio fu Teodorico che lasciò l'amministrazione pubblica ai Romani, mentre l'esercito era quasi esclusivamente composto da Ostrogoti. Nel secolo XVI, poi, la Germania settentrionale abbracciò le teorie di Martin Lutero, mentre la parte meridionale restò cattolica. I protestanti e i cattolici tedeschi si scontrarono duramente nella guerra dei trent'anni (1618-1648). La lunga guerra lasciò vaste aree della Germania spopolate. La Pace di Vestfalia sancì il tramonto dell'ideale dell'impero universale, dando spazio invece al sistema degli Stati. In Germania la vita economica era parecchio disomogenea, non vi erano dei punti di contatto fra i diversi centri, sorsero in tutta la Germania dei piccoli villaggi e comuni non abbastanza grandi da fungere da polo attrattore nei confronti di altri centri, ogni comune aveva una storia a sé stante; questa divergenza organizzativa era acuita da una scarsa presenza di commercio ed industria che avevano permesso in altri luoghi, come in Francia ed Inghilterra il controllo generale. Le città di norma godevano di forme di autogoverno ed erano pertanto escluse dai gravami fiscali centrali, cosicché il peso fiscale ricadeva sulle spalle dei contadini. La nobiltà affinò il metodo di riscossione delle tasse, attraverso abili manovre fiscali ogni anno sempre più gravose, opprimendo i contadini. Le *corvée*, gli interessi, i censi, i laudemi, i tributi in caso di morte, i tributi di protettorato, etc., furono sempre più inaspriti. Anche il clero, rappresentava una fonte di oppressione fiscale, nonostante la sua importanza come unico detentore di cultura. Le gerarchie ecclesiastiche feudali costituivano la classe aristocratica: i vescovi e gli arcivescovi, gli abati, i priori e gli altri prelati. Questi alti dignitari della chiesa o erano dei principi dell'impero essi stessi o, come signori feudali, sotto la sovranità di altri principi, dominavano su vasti territori con un numero infinito di servi della gleba e di affrancati. Essi non soltanto sfruttavano i loro sottoposti senza nessun ritegno, come facevano nobiltà e principi, ma misero in moto tutta una serie di ulteriori soprusi: tortura, scomunica, rifiuto dell'assoluzione pur di estorcere al contadino soldi. Riscuotevano anche le decime, ed oltre a queste fecero ricorso alla fabbricazione e vendita di

immagini sacre e di reliquie miracolose, all'organizzazione di luoghi sacri, al traffico delle indulgenze. In nessun Paese queste imposte ecclesiastiche venivano riscaldate con maggiore coscienza e con maggiore rigore che in Germania. Infine vi era un'altra figura di oppressori fiscali rappresentati dalle famiglie più ricche che avevano il privilegio di sedere nel Consiglio e in tutti gli Uffici cittadini, amministrando *motu proprio* le entrate della città. Sfruttavano in tutte le maniere tanto la comunità cittadina quanto i contadini sudditi della città: praticavano speculazioni usuraie sul grano e sul denaro, concedevano monopoli di ogni specie, toglievano alla comunità, uno dopo l'altro, tutti i diritti all'uso comune dei boschi e dei prati, che sfruttavano direttamente per il loro personale tornaconto, imponevano arbitrariamente pedaggi sulle strade, sui ponti e sulle porte, ed altri gravami, trafficavano con i privilegi corporativi, con i diritti di maestranza e di cittadinanza e con la giustizia.

Al di sotto di tutte queste classi stava la grande massa degli sfruttati della nazione: i contadini. Sul contadino gravavano tutti gli strati dell'edificio sociale: principi, funzionari, nobiltà, preti, patrizi e borghesi. La massima parte del proprio tempo egli la doveva impiegare a lavorare sui beni del suo signore, e per quello che guadagnava nelle poche ore libere doveva pagare decime, interessi, censi, diritti doganali, tasse per l'esenzione (imposta militare), imposte regionali, imposte imperiali. Non poteva sposarsi né morire senza pagare un'imposta al padrone. In definitiva preti e nobiltà corrotta esercitavano il proprio dominio sulla popolazione contadina e ne traevano profitto a tre diversi titoli: come diritto sulla terra, come potere bannale e come signoria feudale. Quando Lutero, nel 1517, scese per la prima volta in campo contro i dogmi e la costituzione della Chiesa Cattolica, la sua opposizione non aveva ancora un carattere ben determinato. In un primo momento la forte natura contadina di Lutero si manifestò nel modo più irruento dando vita ad un infocato fervore rivoluzionario che, però, non durò a lungo; il secondo periodo vide Lutero più colloquiale e spinto verso una rivolta pacata e non violenta. Lutero aveva innescato, comunque, la miccia di una rivoluzione pronta ad esplodere contro la Chiesa Romana e a tale rivolta erano pronti a prendere parte sia i contadini, sia i plebei oppressi, sia i borghesi sia, infine, la nobiltà per spezzare la potenza dei preti ed arricchirsi con la confisca dei beni della Chiesa. Un altro protagonista dello spirito rivoluzionario fu in Germania Tommaso Münzer, poco più che adolescente nella scuola di Halle fondò una lega segreta contro l'arcivescovo di

Magdeburgo e la Chiesa Romana in genere. La sua conoscenza della teologia di allora lo condusse presto ad ottenere il grado di dottore e un posto di cappellano in un convento di monache di Halle. Ancora prima che Lutero osasse andare tanto avanti, egli abolì completamente il latino e lesse tutta quanta la Bibbia, i vangeli e le epistole domenicali in tedesco. Fu leader di un movimento popolare anticlericale, ma invece di predicare una lotta non violenta fu fautore di prediche violente chiamando i principi e il popolo alla lotta armata contro i preti di Roma. Così stimolato il popolo pian piano acquisiva la coscienza dell'oppressione accrescendo il fermento rivoluzionario. Münzer rasantava l'ateismo. Per Münzer il regno di Dio era un'organizzazione della società in cui non dovevano esistere più né differenze sociali, né proprietà privata, né autorità statale estranea e indipendente, contrapposta ai membri della società. Münzer fu presto messo al bando ma l'agitazione che andava crescendo tra i contadini e i plebei aveva rafforzato la sua propaganda. Münzer diede vita ad un movimento clandestino di agitazione. L'episodio chiave si verificò nel luglio del 1524 quando una nobildonna pretese che i contadini della Selva Nera, lavorassero in un giorno di festa. Poiché ai contadini era proibito festeggiare, ella non vedeva ragione per la quale non dovessero lavorare. I contadini reagirono all'oppressione rifiutandosi di lavorare e di pagare le imposte e poi insorsero con le armi. La rivolta passò rapidamente nell'Alta Svevia dove fu costituita una Fratellanza Evangelica i "Profeti di Zwickau" che infiammò gli animi delle popolazioni contadine dell'Alsazia, della Turingia e del Tirolo. Parallelamente una carestia fece insorgere in Alsazia, nel 1493, una lega segreta di contadini e di plebei che chiedeva la spoliazione e lo sterminio degli; la proclamazione di un anno giubilare nel quale tutti i debiti dovevano cadere in prescrizione; la soppressione delle dogane e degli altri carichi fiscali; l'abolizione del foro ecclesiastico ed imperiale; l'abolizione della servitù della gleba; la confisca e relativa distribuzione al popolo dei beni ecclesiastici; il diritto di votare le imposte; la riduzione delle prebende dei preti; l'abolizione della confessione auricolare e il diritto per ogni comunità ad un proprio tribunale elettivo. Il vessillo della lega che doveva essere spiegato nel momento dell'insurrezione, recava una scarpa da contadino con delle lunghe stringhe, il cosiddetto Bundschuh che da allora diede il nome e il simbolo alle cospirazioni dei contadini nei 20 anni che seguirono.

Le rivolte contadine tedesche che si susseguirono furono tutte sedate in modo cruento ma servirono, tuttavia, ai contadini tedeschi per acquisire la consapevolezza dei propri mezzi e della comunanza delle necessità.

1.2.5. L'Italia frammentata

All'inizio dell'alto Medioevo, l'Italia romana, venne germanizzata prima con Odoacre re degli Eruli, successivamente dagli Ostrogoti guidati da Teodorico ed ancora dai Longobardi che si stanziarono prettamente nel Nord Italia pur costituendo dei ducati della Longobardia Minor: Spoleto e Benevento. La formazione dei regni romano-barbarici non causarono, inizialmente, degli sconvolgimenti nelle economie locali, gli invasori lasciarono buona parte dei terreni e dei sistemi economici intatti così come l'apparato burocratico, spesso, veniva affidato ai latini. Il susseguirsi di mire espansionistiche in Italia, in parte sollecitate dalla Chiesa, in parte volute dai popoli che vedevano nella penisola il luogo simbolo del dominio (volendo ricostruire un nuovo impero romano) e la centralità del Mediterraneo portarono nel Nord fino al XI secolo d. C. l'avvicinarsi di popolazioni germaniche, francesi e limitatamente Bizantine, mentre nel Sud popolazioni germaniche, bizantine, saracene e normanne; ciò determinò, di fatto la "distruzione" dell'apparato produttivo e dell'economia italiana. Durante l'intero alto Medioevo solo la Chiesa cattolica si dimostrò capace di conservare la propria autonomia anche mediante la creazione di un potere temporale concretizzatosi nel centro Italia con lo Stato della Chiesa e fu, l'unica in grado di tramandare e sviluppare la cultura latina. Il Cristianesimo fu, anche, uno dei più potenti collanti che, a partire dai regni romano-barbarici, permisero la convivenza e, in seguito, l'integrazione tra due mondi distanti tra loro: quello romanico e quello germanico. La posizione ambigua dei vescovi-conti, vassalli dell'imperatore che avevano anche cariche religiose portò il Papato e l'Impero a scontrarsi sulla loro nomina che vide il prevalere ora di una fazione ora dell'altra. Nonostante ciò l'XI secolo rappresentò per l'Italia un periodo stabile e di maggior ricchezza con la popolazione che iniziò a trasferirsi dalle campagne alle città. Si svilupparono l'artigianato e il commercio e si venne a formare una nuova classe media di mercanti e banchieri differente dalle istituzioni feudali. All'inizio del basso Medioevo, mentre in Europa si diffondono le monarchie feudali, in Italia si sviluppa la civiltà comunale; è questo il caso di città come Milano, Verona, Bologna, Firenze, Siena e di molte altre che si costituirono in "Liberi Comuni"; si svilupparono, poi, le

repubbliche marinare: Genova, Pisa, Amalfi, Venezia, Ancona, Gaeta, Noli, Ragusa. Le città marinare italiane, spesso diressero le crociate, dirottando gli sforzi verso l'apertura di rotte commerciali ad esse propizie. Il protrarsi degli scontri tra Impero e Chiesa, la nascita di una borghesia mercantile, i cui interessi si opponevano frequentemente a quelli delle aristocrazie rurali, la lotta delle classi dirigenti urbane per acquisire quote di autonomia sempre più ampie, portò la società comunale del tempo a dar vita a tutta una serie di correnti e schieramenti spesso contrapposti. Durante il XIII secolo gli angioini, ottenuto il dominio su tutto il Mezzogiorno d'Italia, esclusa la Sicilia, stanziarono a Napoli la sede del potere regio e conservarono nel nuovo regno l'assetto amministrativo di origine sveva, con giustizierati e universitates. Con Roberto d'Angiò a Napoli furono gli anni in cui fiorì la cultura greca di Calabria, grazie alla quale il neoplatonismo e la cultura ellenistica entrarono nella tradizione italiana, dal Petrarca a Pico della Mirandola. Nel XV secolo tramite lotte dinastiche tutto il Mezzogiorno fu conquistato da Alfonso V d'Aragona che contribuì ampiamente all'ammodernamento del territorio dominato sul modello economico aragonese, tramite il sostegno giuridico della transumanza, i fori boari, il contrasto dei privilegi feudali e l'adozione del napoletano come lingua di Stato.

Il dominio sui mari fu l'obiettivo che contrappose le antiche repubbliche marinare; Amalfi fu estromessa già nel XII secolo, mentre si intensificò lo scontro tra Pisa, Genova e Venezia. Col progressivo declino dell'Impero bizantino, l'altro grande rivale di Venezia la Serenissima poté interessarsi ad una politica di espansione territoriale sulla terraferma che prese avvio proprio agli inizi del XV secolo. Il XV secolo vide contrapporsi grandi comuni quali Venezia, Milano, Firenze. Nei comuni già dai primi del Trecento la gran parte delle entrate regolari derivava da dazi e gabelle urbane e da tasse che gravavano sulle campagne, occorre, poi, aggiungere che l'indebitamento divenne un potente strumento di finanziamento del deficit. I comuni toscani, tanto per fare un esempio, si distinsero nel '300 perché il proprio consistente incremento delle entrate fu permesso principalmente dai dazi. Nel 1490 a Genova il gruppo dirigente decise di abolire l'avaria. Per precisione le imposte dirette colpivano fin dalla fine del XIII sec. i beni mobili ed immobili: il loro ammontare variava ogni anno secondo i bisogni dello Stato. Venne scissa, quale imposta indipendente l'avaria sulle persone, detta *avaria capitum* o *avaria capitis* che rappresentava un terzo delle imposte dirette e

interessava sia i cittadini che i forestieri residenti a Genova compresi tra i 17 ed i 70 anni; i rimanenti due terzi erano rappresentati da un tributo sulle sostanze (*avaria posse od avaria possessionum*). Con l'inizio del '400 l'*avaria capitum et posse* si scisse in tre imposte diverse (la gabella *possessionum*, la gabella *capitum* e l'avaria ordinaria). Un tributo era dovuto sui fondi e sulle case, basato su una sorta di catasto rinnovato nel tempo e che offriva un gettito regolare (gabella *possessionum*), una seconda forma di entrate fiscali riguardava l'avaria *capitum*, che si trovava già in forma embrionale nelle leve straordinarie di armati del 1371-1372 con la novità della possibilità di convertire le prestazioni militari in canoni in denaro. Un'altra serie di documenti riguarda infine l'avaria ordinaria, che deve intendersi però in un significato diverso e più ristretto che nei libri trecenteschi. L'avaria del secolo XV era un'imposta per "fuoco" e probabilmente colpiva l'intera ricchezza di ciascun nucleo familiare. Questo tipo di imposizione era una delle più malviste e nel corso del Quattrocento si parlò molto di una sua abolizione. L'avaria venne soppressa definitivamente nel 1490 e per la sola Città, mentre restò in vigore per il distretto. L'importo delle imposte dirette di natura ordinaria, comunque, difficilmente bastava a coprire i crescenti bisogni correnti o quelli imprevisti e ciò portò, soprattutto nel Quattrocento, all'istituzione di imposte dirette (oltreché indirette) di natura straordinaria, che avevano generalmente il carattere di un'addizionale all'avaria ordinaria.

Nel Mezzogiorno medievale l'imposta diretta al contrario di quanto detto finora, a Genova, mantenne una notevole importanza. Dalla seconda metà del XIII secolo nel regno di Napoli la *subventio* fu riscossa annualmente, e, nella prima metà del secolo successivo, essa forniva all'incirca il 40 per cento delle entrate regie. La *subventio* originariamente fu un'imposta diretta introdotta nel Regno di Sicilia e determinata in base al patrimonio fondiario. La *subventio* anche detta *colletta* a differenza delle imposte indirette, delle tasse doganali del Regno e delle imposte gravanti su determinate categorie della popolazione (gli ebrei, i musulmani), era una tassa universale e la sua introduzione si doveva alla volontà di Federico II di colpire tutti coloro che fino ad allora erano stati esentati dal pagamento delle tasse; l'unica categoria della popolazione che ne fu totalmente esentata fu quella dei nullatenenti, trattandosi di una tassa determinata sulla base della proprietà immobiliare. La storia del fisco del Meridione è costellata anche da rivolte fiscali: è il caso della rivolta dei Vespri siciliani (Sicilia

1282), rivolta grave e permanente le cui cause furono molteplici ma tra esse occorre di certo annoverare motivi di carattere fiscale per l'opposizione alle imposte ed esazioni richieste dal conte Carlo d'Angiò, fratello di Luigi IX di Francia e re del Sud Italia e della Sicilia. Anche per questa rivolta sembra che la scintilla esulasse da ragioni meramente politiche: secondo la legenda, infatti, la sera del 30 marzo 1282, un soldato francese molestò una giovane donna siciliana appena sposata nella chiesa di Santo Spirito di Palermo, da questa scintilla scoppiò una rivolta feroce che travolse la città e di seguito la Sicilia e si tradusse in lotta contro le politiche della casa d'Angiò. A sostenere la rivolta di certo gli aristocratici siciliani che nel passato videro scemare il loro potere di riscossione a favore di burocrati "stranieri" e soprattutto coloro i quali avevano perduto terre e potere. Con la pace di Caltabellotta per la Sicilia vi fu la firma di una "Costituzione" con la quale si vietarono eccessive richieste economiche da parte della corona. Molti secoli dopo un'ulteriore rivolta anti-tasse sconvolse l'Italia Meridionale, partendo dalla città e dal regno di Napoli sotto Filippo IV di Spagna (1647-48). I problemi fiscali affliggevano Napoli quanto la Spagna, a causa della pesante imposizione fiscale determinata dalla guerra dei Trent'anni, per tale guerra Napoli aveva fornito denaro, armi e soldati in una misura estrema con l'aggravante che il Regno di Napoli era in gran parte sotto il controllo dei signori feudali tirannici che avevano grandemente beneficiato di un'aggressiva evasione fiscale aumentando, in tal modo, il carico fiscale sui poveri. In questa miscela di lotte e risentimento fiscale il duca di Arcos, viceré di Napoli, istituì una nuova tassa nel 1647 a cui fece seguito una rivolta popolare scatenata dall'exasperazione delle classi più umili contro le gabelle sugli alimenti di necessario consumo. Il capo dei rivoltosi Tommaso Aniello (detto Masaniello), indicò la gabella come l'obiettivo principale dell'insurrezione alle spalle del pescatore in qualità di consigliere occulto un sacerdote ottantaseienne Don Giulio Genoino. Alla situazione già esplosiva si aggiunse l'esempio della Sicilia, dove tra il 1646-1647 il malcontento popolare avverso la forte tassazione provocò una serie di gravi tumulti cittadini. Il 24 agosto 1646, Messina fu la prima città siciliana sotto il dominio spagnolo ad insorgere contro le gabelle. Nell'anno successivo scoppiarono poi i moti di Catania e Palermo, i cui buoni risultati contribuirono a spingere i popolani napoletani alla rivolta. La rivolta si diffuse in tutta l'interezza nel Sud Italia. Occorre ricordare che la sovranità fiscale imperiale – e quindi la legittimità impositiva – nel

meridione non aveva conosciuto alcuna interruzione. L'uso di versare un tributo al sovrano era stato sviluppato da Federico II ma era stato legittimato nel tempo addietro, allorché il *fiscus* imperiale aveva esercitato il diritto di riscuotere denaro dai sudditi.

La Repubblica di Venezia, come gli altri stati dell'Italia Settentrionale, fino al trecento, fece ricorso saltuariamente all'imposizione diretta e solo per gravi necessità. Le fonti principali di finanziamento erano i dazi sui traffici, le imposte sui consumi e, soprattutto, i prestiti, dapprima volontari e successivamente forzosi. Occorre menzionare anche per Venezia la presenza, comunque, di malcontento fiscale che si tradusse tra il 1360 ed il 1370 nella protesta dei salinai che si opponevano alle eccessive tasse locali sul proprio lavoro. Tra "i più poveri e disprezzati di tutti" i salinai europei iniziarono a registrare il loro malcontento in questo periodo. Nel corso del decennio 1360-1370 i salinai di Venezia, in particolare, compirono ripetuti tentativi di spostarsi ad altre miniere come mezzo per eludere la forte imposizione fiscale e nella speranza di raggiungere migliori condizioni di vita. La guerra con Genova del 1378-81 segnò l'inizio di un mutamento strutturale per il fisco veneziano. Si operò una cospicua riduzione dei rendimenti nominali dei prestiti attraverso un crescente sistema di tassazione delle rendite fiscali, nel 1463, si istituì, poi, una decima ed una *tansa*. La prima colpiva le rendite immobiliari, i proventi dei prestiti forzosi e, in minor misura, le attività commerciali marittime; la seconda interessava le attività commerciali. La decima, inizialmente era giustificata dal sostegno della guerra contro i Turchi e ciò permise a Venezia di tassare, dietro approvazione della Santa Sede, gli ecclesiastici dello Stato. Nel 1463 fu, poi, avviato un processo di redazione di un catasto di tutte le rendite di case, possessioni e beni dei Veneziani sia nel Dogado che in Terraferma. I consigli municipali esercitarono a lungo uno stretto controllo sulla vita cittadina e nei riguardi del contado: finanza locale, meccanismi impositivi, amministrazione della bassa giustizia, sistema annonario rappresentavano dei settori sui quali la tutela delle *élites* locali era pressante. Per Venezia sussisteva un problema riscossione tanto che si istituì un "don" (sconto) del 3 per cento a chi avesse pagato la decima entro i termini prestabiliti sino ad arrivare al 5 per cento nel 1474.

A Milano il sistema fiscale era di gran lunga diverso rispetto a quello veneziano, il fisco ducale prelevava un'ingente quota tramite diverse imposte dirette che coprivano quasi la metà delle entrate statali. Durante il Cinquecento il prelievo diretto registrò

un'accelerazione con il mensile, riscosso a partire dal 1536, e con il mercimonio dalla fine del secolo. La crescente domanda fiscale degli Asburgo, tuttavia, costrinse i consigli cittadini a ricorrere sempre più ad estimi per soddisfare le casse imperiali. Per quanto riguarda il mercimonio, esso fu il risultato di un lungo braccio di ferro tra la nobiltà fondiaria e il ceto mercantile, costretto a versare un'imposta specifica in via ordinaria.

Nell'ambito dello Stato della Chiesa, uno Stato di tipo feudale in parte simile a quello governato dai Savoia o al Regno di Napoli, occorre rilevare che anche in questo caso le imposte dirette, come il sussidio triennale, stabilito nel 1544, potevano essere riscosse, a livello locale, grazie al ricorso a dazi o gabelle, in relazione alle posizioni di forza dei diversi gruppi sociali: proprietari, artigiani, commercianti, etc. Lo Stato della Chiesa nel 1594 con Clemente VIII impose una tassa straordinaria per la guerra di Francia e pochi anni dopo "per il recupero della città di Ferrara". Una situazione molto particolare si manifestò in alcune città, in particolare Roma e Bologna, direttamente soggette alla S. Sede. Roma non pagò mai il sussidio triennale né altre imposte dirette, come pure Bologna.

Per novero storico occorre ricordare l'assassinio di Cola di Rienzo, Tribuno di Roma, causato dal suo tentativo di aumentare la tassazione esasperando e deludendo tutto il popolo romano che aveva creduto, per l'abilità oratoria, nella sua missione di riformatore.

In Toscana l'introduzione di una grande imposta sul patrimonio comportò anche la redazione (nel 1427) di un "catasto": un complesso sistema di accertamento della capacità contributiva dei soggetti passivi dell'imposta. Tale "catasto", che si basava anche su denunce da parte dei contribuenti, prevedeva che tutti i maschi adulti in età lavorativa fossero colpiti da un'imposta fissa a carattere personale, e che un'altra imposta diretta (sommata a quella personale) colpisse i beni patrimoniali (mobiliari ed immobiliari) del contribuente. Con l'avvento di Cosimo I la Repubblica cittadina di Firenze diventò uno Stato territoriale, un vero e proprio principato. Tutto ciò determinò la politica fiscale di Cosimo, secondo il vecchio principio che le spese determinano le entrate. Ogni contribuente toscano pagava sia tasse ed imposte locali, sia gabelle e tributi statali. Base di ogni imposizione era l'estimo cittadino o comunale, dove si teneva conto sia dei beni fondiari dei contribuenti, sia dei loro redditi mobili (rendite

finanziarie, stipendi, proventi professionali o di esercizio di arti e mestieri). La classica distinzione fra tassazione ordinaria e imposta straordinaria restò in vigore anche sotto il principato. Lo stesso Cosimo, in occasione della guerra di Siena, impose un prestito forzoso, nel 1554, su Firenze e il contado. La guerra di Siena comportò così il primo importante mutamento del sistema fiscale precedente. Cosimo introdusse alcune nuove imposte che restarono poi alla base delle finanze statali: la gabella delle farine, quella sulla carne, l'aumento della gabella del sale. Oltre che per le innovazioni, per la cultura Firenze fu il teatro di numerose rivolte fiscali; nel 1289, ad esempio, vi fu una massiccia opposizione popolare ad una tassa imposta per pagare i costi di una guerra di lunga durata con Arezzo e Pisa. Si trattava di una tassa sulle proprietà urbane, inizialmente ad un tasso del 1,5 per cento del valore, poi elevato al 2 per cento ed infine al 3 per cento; a questo fece seguito un prestito forzoso ed una serie di ulteriori prestazioni. Nel 1341 si registrò la sconfitta da parte del Consiglio del Comune di Firenze di un disegno di legge per autorizzare all'imposizione di un estimo (una tassa diretta sul territorio urbano e sociale). Bisognerà aspettare il 1341, ma solo dopo che era stata così a fondo modificato perché ci sia la creazione del catasto a Firenze.

1.3. Cenni storici sulla fiscalità durante l'Età Moderna

Parte degli storici fanno rientrare in tale periodo il lasso di tempo intercorrente tra il XVI secolo ed il XVIII secolo, si tratta di un periodo storico caratterizzato dalla formazione degli Stati nazionali, dalla formazione dei primi Imperi coloniali, dalla diffusione della stampa, dalla riforma protestante, dalla rivoluzione industriale, dalla rivoluzione americana e dalla rivoluzione francese.

La data di inizio è pressoché variabile: parte della storiografia la rappresenta con l'anno della scoperta dell'America del 1492; altra parte, seppur minoritaria, la rappresenta con la caduta di Costantinopoli in mano ai Turchi o la fine della guerra dei 100 anni del 1452; mentre la data finale rientra nel lasso di tempo intercorrente tra lo scoppio della Rivoluzione Francese del 1789 ed il Congresso di Vienna del 1815.

Nel 1453 i Turchi conquistarono Costantinopoli. L'imperatore Costantino IX venne ucciso e sua nipote Sofia sposò lo zar Ivan il Terribile, che in qualche modo si sentì erede degli imperatori romani. Una conseguenza positiva della caduta di Costantinopoli

fu la migrazione in Europa di molti intellettuali bizantini, i quali apportarono il loro contributo al Rinascimento.

L'invenzione della stampa nel 1448 trasformò l'aspetto culturale delle città, si sviluppò il libero pensiero ma soprattutto la scoperta dell'America e di terre inesplorate concesse nuove prospettive alle popolazioni europee.

Nacquero nuove potenze come quella portoghese e spagnola che puntarono alla conquista dei territori e allo sfruttamento delle piantagioni e delle miniere mediante l'uso dell'*encomienda*. Carlo V riuscì, malgrado la strenua resistenza della Francia a riunire sotto il suo Impero, la Spagna, le colonie del Sud America, ripristinò il *tax farming*, che, col passar del tempo, fece emergere tutti i limiti, infatti buona parte delle entrate venne trattenuta dai *farmers*, la corruzione aumentò insieme alle vessazioni a danno dei contribuenti. Alla sua morte, Carlo V, divise l'impero tra due figli: al figlio Filippo spettò la Spagna, al Fratello Massimiliano D'Austria l'Impero Germanico. La Spagna dovette affrontare gravi crisi economico-finanziarie che portarono alla dichiarazione di bancarotta nei primi anni del XVII secolo o meglio di sospensione dei pagamenti. La Spagna era una potenza fortemente indebitata che più volte per esigenze di finanza straordinaria (finanziamento di guerre) fece ricorso al prestito così come fece ricorso alla svalutazione che nel breve termine risolse situazioni di crisi ma che nel lungo periodo portò ad una maggiore onerosità dell'indebitamento verso terzi. I banchieri genovesi che erano stati i grandi banchieri del Regno constatata la rischiosità dell'indebitamento del regno spagnolo lasciarono l'attività di finanziamento ai banchieri portoghesi. Tra questi nuovi finanziatori c'erano anche appaltatori di imposte, essendo questa attività un affare molto lucroso. Nonostante i tentativi esperiti soprattutto da Filippo IV di far pulizia nella corrotta e farraginoso burocrazia spagnola, fu adottato il sistema dei *juros*, ovvero la conversione forzata dei prestiti con più alti tassi di interesse garantiti dai ricavi relativi alle imposte sui prodotti agricoli in obbligazioni a più lungo termine e con interesse minore. La ristrutturazione del debito, però, non garantì una maggiore stabilità finanziaria cosicché il Regno di Spagna fu costretto ad imporre una tassa sul consumo estremamente odiata: la gabella sul sale. Gli ispettori deputati alla raccolta delle tasse denominati *millones* ebbero meno collaborazione dei pari funzione in Francia e il risultato fu quello di grosse frodi nelle finanze statali. Si diede, così, vita ad una riorganizzazione del sistema fiscale spagnolo che produsse la creazione di un

nuovo corpo di ufficiali, sul modello francese, chiamati *superintendants*, collocati a capo di un distretto del Regno e che dovevano occuparsi del “welfare” della comunità e ripartire in modo giusto ed equo la tassazione tra la popolazione e le aree geografiche in base alla ricchezza posseduta dai contribuenti. Tali riforme non produssero i risultati attesi così che la Spagna fu costretta a far ricorso ai *tax collectors*. Solo nel 1716 fu presa in esame l’idea di una tassazione attraverso il catasto, dando spazio al concetto di tassazione diretta e riproponendo, nel 1732, l’idea dell’imposta unica sul modello ideato dai francesi.

Dopo la morte del re di Francia Enrico IV, il figlio Luigi XIII impose un governo assoluto impersonato dal cardinale Richelieu e poi dal cardinale Mazzarino. Luigi XIV, che salì al trono nel 1643 rafforzò la monarchia assoluta e intraprese un’aggressiva politica espansionistica (fallimentare). Dopo la morte di Luigi XIV avvenuta nel 1715 iniziò un periodo di decadenza che culminò con la rivoluzione francese. L’importanza attribuita alla fiscalità in Francia nel XVI e XVII secolo andò di pari passo con l’importanza attribuita alla burocrazia: l’Amministrazione Fiscale era estremamente complessa vi era una "Tesoreria centrale" destinata a raccogliere tutte le entrate del regno, vi erano numerose circoscrizioni (“*généralités*”) dotate di un *Bureau des Finances* affiancate da un ricevitore generale (*réveur-général*) incaricato di raccogliere le imposte dirette della zona e, da *fermiers généraux*, esattori delle imposte indirette. Il ricevitore generale affidava la riscossione dei tributi ad esattori: normalmente uomini d'affari privati, strettamente legati con la monarchia, che si arricchivano con lo svolgimento di tali mansioni. A tale complessità pertanto corrispondeva un’elevata lentezza ed inefficienza dell’amministrazione finanziaria, cosicché la monarchia francese come altre monarchie spesso fu costretta a far ricorso al prestito, concesso di sovente, dagli stessi esattori privati che anticipavano le quote di imposte future a fronte di cospicui tassi di interesse. Considerata la gravità della situazione francese nel 1560 furono convocati gli Stati Generali ad Orléans. Durante tale convocazione il filosofo e giurista francese Jean Bodin espresse le sue considerazioni circa le entrate dello Stato che in Francia, riteneva fossero sproporzionate in quanto impegnate per la maggior parte, nel pagamento di interessi dovuti per l’eccessivo debito a cui i regnanti facevano ordinariamente rimando. Fu, ancora, molto critico verso il ricorso all’esternalizzazione della riscossione ai privati ed

all'anticipazione di liquidità da parte degli esattori. In Francia, la pressione fiscale, dovuta alle lunghe e costose guerre di Luigi XIV, innescò un dibattito sulle riforme fiscali che coinvolse diversi pensatori: Sebastien Le Preste de Vauban, ad esempio, decise che la maggior parte delle tasse esistenti (taglie, aiuti, dogane, decime ecclesiastiche e sugli affari straordinari) dovessero essere abolite e il sistema delle gabelle doveva essere ridotto della metà. Egli denunciò gli abusi della taglia, sia come tassa personale che come tassa sulla terra, proponendo che una nuova tassa, modellata sulla decima ecclesiastica, rimpiazzasse tutti gli altri tributi. Montesquieu in ultimo nell' "*Esprit de loi*" (1748) evidenziò la relazione intercorrente tra la tassazione ed il livello di benessere del cittadino, rapportati al regime politico. Nella sua analisi mise in luce il fatto che nei Paesi poveri, come ad esempio l'Impero Ottomano, governato da un regime di monarchia dispotica, il popolo non era oppresso dalle tasse, ma, essendo minore la ricchezza generale di quel Paese, la percezione popolare era quella di una tassazione più elevata, Montesquie prima di molti altri autori moderni, ma anche prima di Puviani parla della tassazione indiretta come strumento maggiormente confacente alla natura degli stati liberali perché non aggredisce direttamente la persona, ritenne secondo un'ottica rivoluzionaria che le imposte dovessero essere riscosse da settori pubblici per evitare distorsioni e corruzioni e che, l'esercito dovesse essere snello.

Ritornando alla fiscalità nella storia francese all'inizio del '600 in Francia si diede avvio ad una riforma fiscale e politica; si cercò di tagliare le spese pubbliche e recuperare ed internalizzare le entrate e i diritti della corona alienati nel corso delle guerre civili. Il sistema delle imposizioni e delle riscossioni non fu però modificato, ma nel corso degli anni l'ammontare dei tributi da pagare aumentò enormemente. Il re Enrico III fu uno dei primi che pose in dubbio la legittimità degli esattori privati a cui non fece mancare il mandato ma li controllò minacciandoli di accertare con indagine approfondita il loro operato. I *Tax farmers* furono così spronati a pagare ingenti somme nella tesoreria. La sua silenziosa ma operosa riforma fiscale andò ad intaccare, anche la forte autonomia fino ad allora goduta, da parte degli Ufficiali del fisco nelle province e, per assicurarsi la loro fedeltà, il re rese alcuni uffici ereditari. Questo sistema fu sostenuto attraverso la *Paulette*, una tassa pagando la quale, il funzionario acquistava oltre agli emolumenti che gli sarebbero derivati dalla sua attività, anche la possibilità di trasmettere in eredità il suo ufficio; la tariffa era un sesto del reddito dell'Ufficio, da pagare ogni anno. Il

susseguirsi di convocazioni di Stati Generali, era un specchio della crisi francese culminata nel 1789 con la Rivoluzione francese. Alla vigilia della Rivoluzione francese, quando salì al trono Luigi XVI, era ormai chiaro che il sistema fiscale poteva essere riformato solamente con la rivoluzione. I soggetti maggiormente vessati, comunque, nella Francia dell'età moderna erano i poveri ed in particolare i contadini i quali, tartassati, in Francia, non accettarono l'idea di "essere come erba e di venir tosati per il proprio bene". Protestarono continuamente con l'assassinio, con il caos, con gli incendi e con altre forme di violenza. A pochi anni di distanza da una ribellione fiscale a Bordeaux il Ministro delle Finanze confessò alla regina che era più sicuro per un soldato francese attraversare a piedi un villaggio spagnolo di quanto non lo fosse per un agente del fisco francese passare da una provincia all'altra, o anche lasciare la propria casa. Solo per citarne alcune nel 1586 ci fu la rivolta dai contadini Gautiers nella regione di Lisieux in Normandia, provocata dalla rabbia e risentimento per le tasse e anche, forse, per i saccheggi dei soldati. Nonostante le imposte fossero effettivamente diminuite sotto Carlo IX, durante il regno di Enrico III, che era succeduto al trono nel 1574 dopo la morte di Carlo, incrementi significativi si verificarono in materia fiscale, tasse soprattutto su accise e diritti doganali. Nel 1635 una sommossa brutale nella città di Agen durante il regno di Luigi XIII fu frutto di un diffuso odio per le tasse, in particolare per la gabella (tassa sul sale). Occorre, poi, ricordare quei contadini conosciuti con l'appellativo di *croquants* che si opposero cruentamente all'eccessiva pressione fiscale ed agli abusi nobiliari. Ancora si annovera nella "calda" Normandia la rivolta scoppiata nel 1639 a causa delle dure condizioni economiche dovute alla pressione fiscale. I rivoltosi occuparono Rouen, ma il moto fu fatto duramente reprimere da Richelieu. Ma, la vera rivolta che mise in crisi la corona francese, fu quella guidata dal movimento della Fronda, di opposizione alla politica del Cardinale Mazarino. Il nome deriva dal termine francese fronde che significa fionda, dall'arma utilizzata dal popolo parigino per distruggere le finestre degli appartamenti del cardinale nei moti di protesta. La Fronda nacque all'improvviso a causa di un malcontento generale, generato dalla crisi economica e dall'incremento della pressione fiscale giustificata dalle spese militari necessarie per combattere nella Guerra dei Trent'anni. Il cardinale Mazarino aveva chiesto al ministro delle Finanze Particelli d'Émery di estendere la base imponibile delle numerose imposte. Quest'ultimo cercò in tutti i modi di aumentare le

entrate, in particolare con *l'édit du Toisé* (gennaio 1644) e con *l'édit du tarif* (1646) imposte più note ed anche più impopolari. Con queste imposte il fisco parigino si proponeva di compensare il mancato introito della *taille* dal pagamento della quale i cittadini erano esentati. Il movimento si palesò il 10 luglio 1648 con la Dichiarazione dei 27 articoli da parte del Parlamento di Parigi che enunciavano la limitazione dei poteri del sovrano preparando di fatto la trasformazione del regime in una monarchia parlamentare ed ebbe termine il 3 agosto 1653 con la Sottomissione di Bordeaux.

Sembrava manifestarsi la progressiva e lenta decadenza del potere assoluto ma quando Luigi XIV prese il potere il corso degli avvenimenti mutò. A lui si deve la celebre frase "*l'Etat, c'est moi*" per le restaurazione della monarchia assoluta, il re cercò di riformare il sistema fiscale riducendo i privilegi per alcuni territori quali, ad esempio Bordeaux e la Bretagna, scoppiarono, però delle rivolte cruente, si cercò di rivedere il sistema di esenzioni a favore di un'equità fiscale, ma anche tale tentativo fallì miseramente. Alla vigilia della Rivoluzione francese, quando salì al trono Luigi XVI, era ormai chiaro che il sistema fiscale poteva essere riformato solamente con la rivoluzione e così accadde.

In Inghilterra, l'impero Romano introdusse il concetto di tassazione; le tasse che inizialmente erano fortemente regressive, e, pertanto, ingiuste nei confronti dei ceti meno abbienti si tramutarono con il passar del tempo in progressive e pertanto percepite come più eque. Un personaggio rivoluzionario in ottica fiscale fu Elisabetta I che si contraddistinse per una politica economica oculata, volta alla riduzione degli sprechi ed ad una tassazione contenuta; quando ci fu necessità di raccogliere denaro per finanziare la battaglia contro la Spagna impiegò poco tempo per arrivare alla cifra necessaria; questo perché i sudditi non vedevano nella politica fiscale della regnante imposizioni sperequate, sprechi o costrizioni per cui contribuirono al bene comune con maggior forza e buona predisposizione d'animo. Anche la politica monetaria della sovrana fu strabiliante, ritirò dalla circolazione tutti gli scellini che il precedente re aveva fatto coniare con metallo "vile" deprezzandone il valore intrinseco, e fece sì che lo scellino divenisse la moneta metallica più ricercata per molti secoli. Per riassumere, una politica fiscale equa, una riduzione degli sprechi ed una stabilità monetaria di lungo corso resero l'Inghilterra una nazione appetibile per gli investitori. I successori di Elisabetta, non furono tanto illuminati come la sovrana, cosicché in poco tempo le imposte aumentarono del 200%, si crearono dei contrasti tra regnante e Parlamento e tali

tensioni sfociarono nel tempo nella guerra civile inglese. Sotto Carlo I, succeduto al trono nel 1625, continuarono le spedizioni militari prive di successo contro la Francia e la Spagna che, determinarono una pressione fiscale insostenibile; quando Carlo I fu costretto a convocare il Parlamento nel 1626 per chiedere l'istituzione di nuove accise, il Parlamento, prima di accordare qualsiasi forma di finanziamento al re, redasse la Petizione dei diritti nella quale si stabilì che nessun uomo dovesse essere costretto nel futuro a fare o cedere qualsiasi dono, prestito, benevolenza, imposta senza il consenso comune con legge del Parlamento. Carlo I nel 1642, dopo alterne vicende e lotte intestine per il Governo della Nazione, tentò un colpo di forza contro il Parlamento trasformando i contrasti politici in guerra civile. Il re era sostenuto dalla grande nobiltà e dalla Chiesa anglicana, i ribelli, guidati da Cromwell, dalla borghesia, dalla piccola nobiltà, dagli strati popolari, dai puritani e dalle altre sette protestanti. Le vittorie militari di Cromwell ebbero importanti conseguenze politiche, culminate nella condanna a morte del re. Instaurata la Repubblica, Cromwell accentrò nelle sue mani enormi poteri, stroncando sia l'opposizione degli elementi monarchici sia quella delle correnti sociali radicali (livellatori e zappatori) e, sciolto il Parlamento, assunse il titolo di Lord protettore. Il successo della rivoluzione fu effimero: due anni dopo la morte di Cromwell si giunse alla restaurazione stuardista con Carlo II. Il Parlamento non era comunque disposto a perdere le sue prerogative, e nel 1688-89 diede vita a una nuova rivoluzione, incruenta, che avrebbe dato origine alla monarchia costituzionale.

La colonizzazione americana, iniziò soprattutto per la spinta dei privati, motivati da desideri di espansione economica. La Gran Bretagna divenne, così, coinvolta nella gestione delle colonie soprattutto nel Nord America. Inizialmente, la Gran Bretagna non dimostrò alcun interesse per le colonie d'oltremare e solo quando cominciarono a godere di un certo successo l'interesse della Gran Bretagna si rinfocolò. Il governo britannico iniziò una serie di scambi commerciali con le colonie, scambi che non erano a somma zero ma chiaramente a favore del Governo Britannico. La tassazione dei territori occupati differiva da colonia a colonia. Gli stati del New England, ad esempio, riscuotevano imposte dirette sui beni mobili quali bovini e schiavi e su beni immobili quali case e terra. Le persone che guadagnavano oltre una certa somma, erano tassate in base alla loro capacità di pagare. Negli stati del Sud, dominati da ricchi proprietari di piantagioni, furono preferite le imposte indirette; un'imposta capitolaria era poi riscossa

sotto forma di beni e, il bene maggiormente utilizzato, era costituito dal tabacco. Negli stati di New York e Maryland, una combinazione di imposte dirette e indirette fu applicata, con l'aggiunta in alcune occasioni di una tassa capitaria.

La Guerra dei Sette Anni o "guerra franco-indiana" scoppiò nel 1754 a seguito di un episodio in Pennsylvania per il controllo della valle dell'Ohio e, secondo molti storici, fu il preludio fondamentale alla futura Guerra d'Indipendenza. Con la Guerra dei Sette anni, infatti, quasi tutte le colonie vennero unificate sotto il controllo inglese. Gli inglesi prima della guerra, controllavano quasi tutta la costa atlantica, mentre i possedimenti francesi erano immensi, ma nell'entroterra. Gli spagnoli controllavano invece la zona meridionale dell'America del Nord. Dai francesi gli inglesi ottennero, con questa guerra, tutto il territorio dell'attuale Canada, mentre dagli spagnoli ottennero la penisola della Florida. Con questa guerra le colonie si trovarono sostanzialmente riunite sotto la stessa bandiera. La guerra, rappresentò un grosso dispendio di risorse fisiche ed economiche per la Gran Bretagna, dispendio che perdurò nel tempo a causa della sopraggiunta esigenza per il governo inglese di garantire un esercito all'interno delle colonie, ed un folto gruppo di funzionari e forze armate in grado di controllare le colonie e nello specifico i versamenti dei coloni. La Gran Bretagna contrasse un debito enorme nel finanziare la guerra; debito che doveva essere saldato attraverso le risorse provenienti dall'imposizione di nuove tasse. Le Colonie americane, di contro, consideravano la protezione inglese un atto dovuto e ritenevano le imposte indegne e da eludere attraverso il contrabbando, la corruzione di funzionari e l'evasione. Nel 1764 il ministero britannico emise il Revenue Act, popolarmente denominato Sugar Act, destinato ad aumentare i ricavi per la difesa delle colonie. La Gran Bretagna ridusse alcuni dazi doganali incrementando le imposte sul caffè e altri prodotti, rafforzando il controllo del territorio e rimettendo nelle mani di tribunali speciali la lotta all'evasione per debellare la piaga della corruzione. Dato che le colonie non eleggevano membri in Parlamento, molti coloni lessero il tentativo del Parlamento di tassarli come una violazione della dottrina costituzionale della "tassazione solo dietro consenso". Lo Sugar Act rappresentò una partenza. Formalmente non era altro che una revisione delle vecchie leggi doganali, ma si trattò del primo provvedimento il cui specifico scopo era quello di ottenere un gettito fiscale dalle colonie. Gli americani, d'altro canto, erano afflitti da una depressione economica e così reagirono prontamente dando vita ad una

serie di rivolte che precedettero la prima delle grandi rivoluzioni moderne, il cui scopo ultimo era l'indipendenza dalla Gran Bretagna di tredici colonie americane a sud del Canada, ma il cui impulso primario era una ribellione fiscale.

Quasi un migliaio di mercanti americani boicottarono le importazioni dalla Gran Bretagna causando ai mercanti inglesi ingenti perdite finanziarie. Sotto tale pressione il governo abrogò lo Stamp Act nel 1766. Allo stesso tempo, tuttavia, il Parlamento promulgò una legge in cui dichiarava le colonie " subordinate " non accettando la proposta di tassazione con rappresentanza. Nel giugno 1767, il Parlamento promulgò il Townshend Act che stabiliva nuovi dazi su tali importazioni popolari americane dalla Gran Bretagna. Questa volta i coloni reagirono con moderazione, ripristinando la vecchia politica di boicottaggio dei prodotti inglesi ed incoraggiando i produttori coloniali per produrre gli alimenti necessari; dal 1769 le importazioni di merci inglesi diminuì di quasi la metà.

A seguito delle rivolte, il Parlamento inglese stabilì che il Treason Act del 1543 era ancora in vigore e che consentiva di trasportare i bostoniani in Inghilterra dove potevano essere processati per tradimento tale possibilità produsse allarme e indignazione. La tensione aumentò dopo che i soldati britannici invasero Boston e Christopher Seider, un adolescente di Boston, venne ucciso da un dipendente della dogana il 22 febbraio 1770. Il risentimento contro l'occupazione si intensificò nei giorni che seguirono, causando l'uccisione di cinque civili in quello che passò alla storia come il Massacro di Boston del 5 marzo 1770.

La nuova legge sul tè (Tea act) del 1773 e l'introduzione delle leggi intollerabili (Coercitive acts), che abolivano le libertà locali accentrando il potere nelle mani delle autorità politiche e militari britanniche, provocarono la reazione dei coloni, che convocarono a Filadelfia il primo Congresso continentale. L'assemblea proclamò nulle le nuove leggi, impose il boicottaggio contro le merci britanniche e stilò una "Dichiarazione dei diritti dei coloni". I successivi scontri tra truppe britanniche e gruppi ribelli diedero il via alla ribellione armata, che assunse i tratti di una guerra di liberazione nazionale. La rescissione formale dei rapporti con la Gran Bretagna avvenne (4 luglio 1776) con la "Dichiarazione di indipendenza" redatta da Jefferson, in cui si sanciva la forma repubblicana del nuovo Paese, si affermavano i diritti naturali e inalienabili dell'uomo (vita, libertà e felicità), il principio della sovranità popolare e il

diritto dei popoli alla rivoluzione e all'indipendenza. L'esercito americano, guidato da Washington, ottenne un'importante vittoria a Saratoga Springs, ma per le sorti del conflitto fu decisivo l'intervento di Francia (1778), Spagna (1779) e Olanda (1780) a fianco dei ribelli, che sbaragliarono il nemico a Yorktown. Con la Pace di Parigi (1783), la Gran Bretagna riconobbe l'indipendenza delle ex colonie costituite negli Stati Uniti.

1.4. La fiscalità nell'Età Contemporanea

Gli storici sono concordi a far finire la storia contemporanea col 1989 anno del crollo del muro di Berlino. Questo periodo è possibile suddividerlo in diversi sotto-periodi. Alle origini dell'Età contemporanea c'è innanzitutto, la Rivoluzione industriale, con l'invenzione della macchina a vapore che consentì una progressiva meccanizzazione del lavoro, l'inizio della produzione di massa e la Rivoluzione francese che determinò il superamento delle monarchie assolute nel Vecchio Continente e l'ascesa della borghesia. In questo periodo rientra anche la storia di Napoleone Bonaparte che, modificò il volto dell'Europa rurale. La Rivoluzione francese, fu la seconda grande rivoluzione della civiltà occidentale dopo la rivoluzione americana e le cui origini sono da attribuire al malcontento per le tasse. La Rivoluzione francese cercò, inizialmente, di modificare il sistema tributario abrogando le imposte sui consumi ed i monopoli fiscali senza colmare questi vuoti e ciò unito alla condizione di generale disordine in cui era caduta la Francia, condussero, negli ultimi anni della Rivoluzione, le finanze dello Stato sull'orlo del default. Il nuovo sistema di imposte si ebbe solo grazie a Napoleone che ristabilì anche l'ordine sociale e politico. Il nuovo sistema segnava un compromesso fra lo slancio ideale della Rivoluzione e le esigenze dello Stato; in pratica veniva perfezionato il sistema precedente infatti furono abbandonate le dogane interne e ristabilite alcune imposte sui consumi, come quella sulle bevande, sul sale e quella sul tabacco. I diritti di registro e di bollo furono riordinati in una vasta legislazione molto fiscale ma tecnicamente eccellente. Nel campo delle imposte dirette la taglia, fu sostituita dall'imposta fondiaria a carico di tutti i proprietari di terreni e di fabbricati basata sul sistema del catasto. Furono, poi, istituite l'imposta personale mobiliare e l'imposta personale equivalente al prezzo di 3 giornate di lavoro. Al sistema delle imposte dirette fu aggiunta anche quella sulle finestre e sulle porte. Il Governo della Francia rivoluzionaria cadde, poi, nelle mani dell'assemblea nazionale che non aveva

alcuna esperienza sulla conduzione di uno Stato. L'assemblea, infatti, condannò l'imposta sul sale ma, poi, invertì la rotta e costrinse tutti a pagarla fino a quando non fosse stato escogitato qualcos'altro. Gli Stati aristocratici d'Europa iniziarono ad attaccare la nuova Repubblica e la Francia fu affidata ad un generale intraprendente di nome Napoleone il cui sogno era quello di conquistare l'intera Europa. Le imposte sarebbero state però il suo tallone d'Achille. La maggior parte delle imposte introdotte da Napoleone furono accettate perché sembravano ragionevoli ed eque nel complesso anche se non riuscivano a coprire i costi per le imprese militari. Napoleone, pertanto, cercò di finanziare le sue imprese attraverso il saccheggio; ciò lo portava ad un continuo ricorso alla guerra ed ad una necessità di vittoria. Sembra quasi che la sconfitta di Napoleone possa addursi ad un'inadeguata politica fiscale che non permise allo stesso generale, di portare avanti costose imprese militari. Adam Smith nel 1776 esaminò le varie forme d'imposizione, giungendo alla elaborazione di quattro criteri generali che avrebbero dovuto governare la fiscalità, ovvero:

“- i cittadini di uno Stato sono tenuti a contribuire alle spese pubbliche in proporzione alle loro sostanze, cioè al reddito che ciascuno consegue sotto la protezione sociale;

- la quota di tributo deve essere, non arbitraria, ma certa nella sua quantità, nel termine e nel modo di pagamento;

- il tributo deve essere prelevato nei momenti e nei modi che riescono più agevoli al contribuente;

- le modalità del pagamento devono prevedere i minori aggravii e le minori spese”.

Gli inglesi ritenevano che le accise tassassero il commercio dalla parte sbagliata. Considerato che, la Gran Bretagna era un Paese produttore di beni e servizi, la maggior parte della ricchezza risiedeva nella produzione e non nel consumo, pertanto l'imposta doveva ricadere sul produttore e non sul suo capitale. Un'imposta sui redditi era, pertanto, l'unica alternativa possibile. Pitt il Giovane fu primo Ministro britannico durante la Rivoluzione Francese, ed impose nuove tasse – incluse la prima imposte sul reddito nella storia della Gran Bretagna –riducendo sia il contrabbando che le frodi. Egli semplificò anche le dogane e i dazi. Il primo tentativo di introduzione dell'imposta fu un insuccesso ma il successore di Pitt nel 1803, pochi anni dopo, modificò la legge sull'imposta del reddito e tali modifiche costituirono la struttura fondamentale del diritto britannico riguardante l'imposta sul reddito.

Con la Rivoluzione Francese si chiuse per molti Stati il periodo noto come dell' "autarchia fiscale", si comprese certamente la necessità di non concedere più in appalto externalizzando la funzione della riscossione tributaria, considerato che il sistema fiscale era parte integrante dello Stato e si svilupparono in questo periodo, nonostante il tentativo di restaurazione scaturito dal congresso di Vienna del 1815, i cosiddetti "Fiscal-States" frutto delle menti degli illuminati e con caratteristiche diverse dal tipo di Stato feudale - patrimoniale (domain-States). La riscossione dei tributi divenne lo strumento necessario per lo sviluppo del nuovo Stato. Il Parlamento acquisì, poi, secondo diverse sfaccettature un'importanza determinante ed una legittimazione nel sistema fiscale. La burocrazia assunse importanza e potere. L'Ottocento si caratterizzò anche per la formazione di una nuova classe operaia e proletaria frutto della rivoluzione industriale. In sintesi si può certamente affermare che, il XIX Secolo fu un secolo in cui si susseguirono numerosi dibattiti sulle questioni fiscali. Uno dei più discussi era se dovesse adottarsi un'imposta sul reddito e, in caso affermativo, se dovesse essere un'imposta analitica o sintetica. Se l'aliquota dovesse essere proporzionale o progressiva, e se dovesse, comunque, mantenere invariata la posizione sociale di ciascun individuo. Le discussioni scientifiche vennero portate in Parlamento, ma solo alla fine del secolo fu applicata l'imposta sul reddito: in Prussia nel 1891, nei Paesi Bassi nel 1892/93, negli Stati Uniti nel 1894 ed in Francia nel 1914. La ragionevolezza fiscale stava guadagnando terreno, il principio della capacità contributiva divenne radicato nei sistemi fiscali e i primi contorni di una tassa iniziavano a delinearsi. Il problema reale, che ancor oggi si rileva è che il principio di piena giustizia non poteva che essere basato solo su una stima approssimativa, perché la capacità di pagare non può essere misurata con un ragionevole grado di esattezza. Gli studiosi italiani post-illuministi, nella seconda metà dell'Ottocento, seguivano gli sviluppi del pensiero economico e tributario delle varie teorie in auge in Europa anche se le peculiarità italiane non permisero di seguire pedissequamente i suggerimenti delle diverse teorie che si contrapponevano in Europa quali quelli della teoria "classica", "neoclassica", keynesiana, marxista e wagneriana. Riguardo alla costituzione dello Stato Italiano dopo il 1860, le teorie economiche marxiste, avevano evidenziato che la riscossione attraverso l'appalto appariva l'unico metodo possibile per riscuotere buona parte dei tributi e che essa, anche se sorpassata e obsoleta fu sposata per la creazione e lo

sviluppo dello Stato nazionale. Nel 1862 fu istituito un sistema finanziario studiato da Quintino Sella, Marco Minghetti, Antonio Scialoja. Il primo provvedimento fu l'estensione della tariffa dei dazi doganali piemontesi a tutto il Regno e il ricorso preminente alla tassazione. Accanto alle imposte di natura piemontese, vennero addizionate altri tipi di imposte preesistenti. Fu introdotta anche l'imposta sui redditi di ricchezza mobile (1864) che generarono moti popolari. Il gettito dell'imposta mobile, però, fu scarso; essa colpiva tutti i redditi non assoggettati all'imposta fondiaria. Mentre nei Paesi europei più sviluppati, si tentava di adottare il metodo della progressione dell'imposta sulla base del reddito (income tax), in Italia l'argomento era tacciato di "rivoluzionarismo", cosicché le finanze pubbliche italiane, più volte portarono la neonata Nazione alle soglie della bancarotta facendo pagare lo sforzo del salvataggio alle classi meno abbienti. La struttura del sistema tributario italiano si fondava principalmente su tre tipi di tributi che costituiranno comunque il suo asse portante fino al 1973; essi erano: a) l'imposta sui terreni che colpiva i redditi netti della terra; b) l'imposta sui fabbricati che incideva sui redditi che derivavano dagli immobili; c) l'imposta di ricchezza mobile che colpiva i redditi che derivavano dall'impiego del capitale o del lavoro o di entrambi. L'Europa, e soprattutto la Francia, a seguito della Rivoluzione, concepì l'uguaglianza di tutti i cittadini di fronte alla legge civile e tributaria in senso rigidamente standardizzato escludendo ogni possibilità di consentire trattamenti di favore alle persone o alle classi. Per questi motivi, il sistema tributario italiano, rimaneva legato alla vecchia concezione della tassa reale sulle cose e proporzionale sulle persone, contro il sistema personale e progressivo di tipo inglese. L'accertamento e l'imposizione dei tributi era fortemente accentrata lasciando le unità locali spesso e volentieri a corto di risorse economiche e finanziarie. Nel 1866 con l'acquisizione del Veneto derivante dalla guerra contro l'Austria, ed in particolare con l'acquisizione del debito pubblico di questa regione, le finanze italiane furono portate allo stremo e il credito internazionale si ridusse ad un livello così infimo che si iniziò il corso forzoso della moneta nazionale. Sella, Ministro delle Finanze, per riparare alla situazione disastrosa creatasi impose una tassa già esistente dai tempi dei Romani e fino al Medioevo, cioè la "tassa sul macinato". Il tributo gravava solo sulle classi meno abbienti e scatenò una serie di rivolte; esso fu poi gradualmente ridotto e solo nel 1884 fu definitivamente eliminato dai governi di sinistra, ma il suo onere, e le entrate

conseguenti, fu comunque redistribuito su altri beni di prima necessità: sul sale, sugli zuccheri, sugli alcolici sulle bestie da soma etc. Un tributo reale di questo genere non trovò eguali nelle nazioni più sviluppate dove la tassazione dei beni di prima necessità era una questione superata. Nel 1876 queste dure misure fiscali punirono il Minghetti: nonostante l'annuncio del pareggio di bilancio, la destra storica perse le elezioni. Nel 1891 l'Italia fu scossa da una rivolta anti-fiscale provocata dalla riscossione di nuove tasse per coprire un vasto deficit. Nel corso del 1880 il primo ministro Agostino Depretis, che aveva assicurato alleanze con la Germania e l'Austria, cercò di accrescere la statura d'Italia tra le nazioni europee e perseguire politiche imperialiste in Africa. Nel 1882 il governo italiano acquistò un territorio sulla baia di Assab, nel 1885 il primo ministro inviò truppe nel porto di Massowa, e nel 1887 l'Italia si trovò in guerra con l'Etiopia fino alla pace qualche anno dopo. Nel 1891 il deficit raggiunse il valore di 191 milioni di lire, costringendo il governo ad imporre nuove imposte, al fine di ristabilire un certo equilibrio fiscale. Le nuove tasse generarono una diffusa rabbia e disaffezione verso lo Stato. Scoppiarono dei disordini a Roma, Milano, Torino ed in Puglia. Crispi, divenuto Primo Ministro rispose con forza, non solo sopprimendo i rivoltosi ma attaccando gli irredentisti e altri radicali. Il vento di rivolta non si sopì, in Italia, pochissimi anni dopo e più precisamente nel 1894, vi fu una rivolta dei contadini della Sicilia contro le pesanti tasse riscosse durante il governo di Giovanni Giolitti, che cadde a seguito di uno scandalo conseguente all'autorizzazione dato alle banche di emettere moneta a volontà, indipendentemente dalla loro capacità di avere il corrispettivo di tale valuta con riserve auree. Con la caduta di Giolitti tornò Francesco Crispi che, rapidamente represses la ribellione fiscale dei contadini sebbene in seguito si impegnò a ridurre l'imposta e gli oneri a carico dei lavoratori e dei contadini. Nel 1923 si istituì l'imposta complementare personale e progressiva cui il Ministro Meda si ispirava per seguire le orme dei Paesi più progrediti, ma il suo gettito rimase assai modesto e il sistema tributario italiano rimase ancora una volta poco elastico. In Europa nel 1871, grazie all'opera di Bismarck, nacque il secondo Reich tedesco con l'imperatore Guglielmo I mentre nel 1861 l'Italia conobbe l'unificazione. Nel 1815 nacque la confederazione Svizzera prevista nel trattato del congresso di Vienna e fu sancita la neutralità dello Stato. Nel 1848 gli svizzeri adottarono una costituzione che prevedeva la formazione di una confederazione con un governo federale. La vera peculiarità del

sistema fiscale svizzero, oltre la rinomata segretezza bancaria, fu la partecipazione necessaria del popolo alle decisioni inerenti la materia fiscale. Negli USA dopo la firma della “Dichiarazione d’Indipendenza” del 1776 si palesò la necessità di strutturare ex-novo le colonie resesi indipendenti; qui concetti più libertari potevano attecchire con maggior vigore, perché minime erano le forze contrastanti rappresentate da coloro i quali detenevano privilegi, cosicché principi quali diritti dell'uomo o "*No taxation without representation*" erano i principi cardine. La questione della contribuzione dei singoli Stati al nuovo Stato federale era da dirimere; inizialmente fu proposto che ogni Stato dovesse contribuire sulla base del numero degli abitanti, ma se gli schiavi fossero stati inclusi in tale novero gli Stati del Sud avrebbero dovuto contribuire in misura rilevante furono perciò inserite ulteriori due proposte alternative che consideravano i valori dei terreni o la ricchezza generale. Nonostante la forte opposizione di stati del New England fu deciso di utilizzare inizialmente il valore del terreno come criterio di ripartizione della contribuzione. Ci volle del tempo, però, perché gli Stati divenissero davvero coesi, subito dopo la rivoluzione ogni singolo Stato impose i propri dazi all'importazione per il bene della tesoreria dello Stato. Sulla tassazione in genere e sulle politiche protezionistiche si creò un ampio divario tra il Nord e il Sud degli USA, era difficile trovare un requisito che generasse una ripartizione uniforme delle imposte per gli Stati. L'imposta sul reddito fu dichiarata in conflitto con la Costituzione. Per l'imposizione diretta si arrivò al compromesso di rapportarla al numero degli abitanti con la peculiarità che ogni schiavo fosse conteggiato per tre quinti mentre per quanto riguarda l'imposizione indiretta, ci furono notevoli differenze tra il Nord e il Sud. Il Sud prevalentemente agricolo ebbe due importanti prodotti, cotone e tabacco, esportati in Europa e l'interesse del Sud era di avere un'imposizione bassa prossima allo zero per l'esportazione. D'altra parte, il Nord con il suo interesse per il commercio e la navigazione e, in alcuni stati era una base industriale in via di sviluppo, volle alti dazi imposti sulle importazioni per proteggere la sua industria contro la concorrenza straniera, quindi misure fiscali di protezione per aumentare la propria navigazione e il commercio navale. La Costituzione proibì i dazi sulle esportazioni, ma furono accettati l'emanazione di atti di navigazione e tasse di importazione. La nuova costituzione impiegò anni per la completa ratifica e l'opinione generale del Congresso fu che la liquidità dovesse venire da dazi all'importazione e tonnello.

Nei giorni in declino dei federalisti, nell'estate del 1798 una piccola rivolta, nota come "Rebellion Fries", ebbe luogo. A seguito di una battaglia commerciale con la Francia nel corso del 1790 il governo federale aveva fatto affidamento su imposte, dazi tonnello, e sulle accise su alcolici e sale per provvedere ai costi di amministrazione e altre spese di guerra, ma la lite con la Francia richiese il ricorso ad ulteriori imposte dirette per finanziare l'aumento del costo della Marina, del Corpo dei Marines, e dell'Esercito. La prima imposta fu sorprendentemente (considerando l'eredità della crisi del 1765 dello Stamp Act) l'imposta di bollo, ma ancora più eccezionale fu il ricorso alle imposte dirette. I metodi impiegati nella riscossione dell'imposta fu percepita come un'inquisizione, suscitando una forte opposizione tra i residenti tedesco-americani, molti dei quali rifiutarono di pagare la tassa. La loro opposizione non violenta, continuò per tutto l'inverno del 1798-1799, ribellione che assunse il nome di Fries, ovvero da colui che, opponendosi alle decisioni dei funzionari del fisco e della polizia, liberò due amici accusati di evasione con una milizia organizzata.

Il sistema fiscale ha svolto, comunque, un ruolo importante nel percorso storico del Nord America verso l'ottenimento della sua indipendenza. Nel 1862, il Nord introdusse il Tariff Act Morrill. Questa legge sostanzialmente invertì la tendenza al ribasso della tassazione avviata dai governi democratici precedenti. Questo atto fu seguito da altri provvedimenti fiscali che crearono nuove tasse per aumentare le entrate. Le tariffe protettive erano particolarmente popolari tra i costruttori, investitori, imprenditori e alcuni proprietari di aziende agricole. Le scarse entrate portarono il Governo ad emettere l'"Internal Revenue Act". Nel 1894 fu fatta una nuova proposta per imporre una tassa del 2% sui redditi superiori ai 4000\$; in pratica la misura riguardava solo il 2% della popolazione statunitense ma l'opposizione fu strenua ed anche la Corte Suprema dichiarò la legge incostituzionale perché discriminava parte della popolazione. Solo nel 1913 si poté assistere alla creazione di un'imposta sul reddito negli Stati Uniti. In Europa il 1848 fu l'anno della pubblicazione del Manifesto del Partito comunista di K. Marx e F. Engels che diede una terza chiave di lettura al cambiamento diversa dal liberalismo e dal movimento democratico (dall'americano Jefferson all'italiano Mazzini). Lo stesso capitalismo andava evolvendosi, sia con nuove ondate di industrializzazione e sviluppo tecnologico, tali da far parlare, per gli ultimi decenni del XIX sec., di «seconda rivoluzione industriale», basata sull'energia elettrica, il petrolio e

l'acciaio, sia con lo sviluppo dei trasporti che favorivano i commerci e dotavano i singoli Paesi di infrastrutture adeguate (emblematico in particolare lo sviluppo delle ferrovie), sia infine passando sempre più dalla manifattura alla grande fabbrica, e dall'azienda semplice ai cartelli, e da questo al monopolio. Tale evoluzione – pur con la battuta d'arresto della Grande depressione (1873-96) – pose quindi le basi per una crescente concentrazione dei capitali, per una proiezione sempre più vasta su scala mondiale dell'economia capitalistica e per il graduale prevalere al suo interno del capitale finanziario, frutto dell'intreccio tra il capitale industriale e quello bancario. Iniziava dunque quella che sarebbe stata chiamata età dell'imperialismo caratterizzata dall'egemonia del capitale monopolistico e da una divisione mondiale del lavoro diseguale, gerarchica e conflittuale. In questo quadro il mondo intero diventava oggetto di una sempre più aspra competizione tra grandi monopoli e tra Stati, e di una spartizione del mondo in zone d'influenza economica o di dominio diretto, che talvolta veniva realizzata pacificamente ed in altri casi determinava conflitti economici, politici e anche militari. Ne derivava una sorta di tendenza alla guerra, che ebbe prima alcune manifestazioni limitate (la guerra ispano-americana del 1898, la guerra russo-giapponese del 1905, le crisi marocchine del 1905 e del 1911, le guerre balcaniche del 1912-13), e infine deflagrò nel 1914 nella Prima guerra mondiale. La guerra segnava dunque una netta separazione nell'Età contemporanea. Il mondo uscito dal conflitto aveva conosciuto la militarizzazione della società, ma assisteva anche all'implodere di imperi quali quello austro-ungarico, quello zarista e poi quello ottomano. La Rivoluzione d'ottobre, realizzata in Russia dai bolscevichi guidati da Lenin, rivoluzionò l'assetto politico russo mentre gli USA subentravano alla Gran Bretagna nella gerarchia delle potenze economiche mondiali. Il periodo tra le due guerre, nonostante la nascita della Società delle Nazioni determinò un acuirsi del conflitto sociale nei vari Paesi, con episodi rivoluzionari, la nascita dei partiti comunisti e della terza Internazionale e le reazioni sempre più dure delle classi egemoni, le quali infine aprirono le porte al fascismo in Italia (1922) e a regimi simili in altri Paesi europei. Il crollo della borsa di New York (1929) aggravava la situazione, dando il via a una crisi economica di dimensioni mondiali che accentuò i conflitti sociali e politici nei singoli Paesi e le tensioni internazionali tra i vari Stati.

In Germania, essa travolse la giovane Repubblica di Weimar e favorì l'ascesa del nazismo. Frattanto in Unione Sovietica, lo Stato sorto dalla rivoluzione del 1917, sperimentava un'organizzazione dell'economia non capitalistica, fondata sulla proprietà statale dei grandi mezzi di produzione, sulla collettivizzazione delle terre e sulla pianificazione economica. Molti storici parlano del periodo tra le due guerre come dell'età dei totalitarismi. La Seconda guerra mondiale fu il teatro tra l'altro della tragedia della Shoah, dello sgancio della bomba atomica e, in generale, di una «guerra ai civili» ancora maggiore che nel primo conflitto mondiale. La sua conclusione, con la vittoria degli Alleati URSS, USA, Gran Bretagna e Francia, contro le potenze dell'Asse (Germania, Giappone e Italia), diede inizio a una fase segnata dalla divisione bipolare del mondo. Il secondo dopoguerra vide aprirsi nuovi conflitti: si fa riferimento alla Guerra fredda, la Rivoluzione cinese, la guerra del Vietnam. Dopo la Seconda guerra mondiale la progressiva integrazione dei sistemi economici portò a dover rivedere alcuni tributi: soprattutto quelli che ostacolavano la libera circolazione delle merci. Le imposte indirette subirono modifiche rilevanti correlate allo sviluppo dei commerci. La formazione sempre più frequente di unioni doganali tra Stati diversi, di comunità economiche, di zone di libero scambio, comportò il venir meno dei tributi d'ostacolo al movimento e alla libera circolazione delle merci. Fece così il suo ingresso, soprattutto in Europa e per effetto del Mercato Comune Europeo, l'imposta sul valore aggiunto tipo consumo (Iva) che colpiva ogni atto dei consumatori finali di un bene o di un servizio, il cui gettito doveva in parte andare a finanziare le spese delle burocrazie comunitarie ed il parlamento europeo.

Ai poteri nazionali e alle burocrazie nazionali andarono via via affiancandosi poteri sovranazionali (e le corrispondenti burocrazie) che, dotati di un proprio bilancio, cercarono di sottrarre ai parlamenti ed ai governi nazionali, oltre che il gettito, anche il potere di regolare alcune imposte. E' il tema, soprattutto europeo, della "armonizzazione" delle imposte sugli scambi a fini del potenziamento di un mercato comune.

Il 1968, vide l'esplosione di movimenti di massa su scala mondiale a conclusione di un decennio di rilevanti lotte sociali, segnò un'altra tappa periodizzante dell'Età contemporanea. Negli USA l'anno successivo si registrò una nuova rivolta fiscale contro la guerra e, di conseguenza, contro il rialzo delle tasse, quando i grandi gruppi di

manifestanti si riunirono a Washington il 15 aprile formando un picchetto presso il Dipartimento del Tesoro e il Pentagono. I manifestanti dimostravano contro l'uso dei fondi dei contribuenti per il sostegno della guerra e delle altre spese militari. Fino al 1970, numerose proteste fiscali contro la guerra si registrarono a New York, Massachusetts, Oregon, Michigan, etc.

Il XX secolo nonostante i conflitti, si caratterizzò per una rapida crescita della prosperità, ma anche per l'aumento della pressione fiscale ed in particolare delle imposte dirette. Ciò fu determinato dalla crescente consapevolezza sociale tra le classi più elevate e una migliore organizzazione della classe operaia, la conquista del suffragio universale e due guerre mondiali. I tassi elevati sulle imposte sul reddito pochi decenni prima in cui l'imposta fu introdotta, sarebbero stati considerati impossibili.

In Italia negli anni della ricostruzione economica Ezio Vanoni intellettuale e uomo politico tracciò le linee per un progetto di ammodernamento del sistema tributario basato sugli orientamenti dei Paesi sviluppati: progressività, perequazione nella distribuzione dei carichi, lotta all'evasione e, dichiarazione unica, annuale e obbligatoria, ma solo negli anni 1971-73 Cesare Cosciali seguendo gli studi del Vanoni, propose un sistema tributario moderno; purtroppo molti dei suoi suggerimenti rimasero disattesi. Negli anni successivi, alla crisi petrolifera (1973) il mondo seguiva l'avvio di una ristrutturazione produttiva ed economica che ebbe nella «rivoluzione informatica» il suo volano più importante. Intanto nel 1989-91 il confronto bipolare giungeva al termine, a seguito del crollo del campo socialista, dopo una fase di riforme interne e svolte di politica internazionale gestite dal leader sovietico Gorbačëv. Lo smantellamento del Muro di Berlino (1989) segnò il momento emblematico di tale svolta. Il 1990 si ricorda per la rivolta in Gran Bretagna contro una tassa conosciuta come la Poll Tax, introdotta dal governo del primo ministro Margaret Thatcher. Alla fine del 1980 il ministero Thatcher aveva determinato una riforma del sistema di riscossione delle imposte locali, che evidenziava numerose ingiustizie, tra cui l'esenzione totale per molti contribuenti. La Poll Tax prevedeva che ognuno pagasse una somma identica indipendentemente dal reddito.

Nel 2000 ci furono in Europa delle Proteste fiscali per il costo delle imposte sul carburante, le dimostrazioni durante agosto e settembre contro le tasse sulla benzina e gasolio iniziò in Francia nella seconda metà del mese di agosto, seguito rapidamente in

Gran Bretagna, e successivamente diffusa in Belgio, Germania, Paesi Bassi, Italia, Norvegia, Svezia e Spagna. La triplicazione del prezzo del greggio nel corso del 1999 determinò il malcontento in tutta Europa

1.5. Conclusioni

Nel definire le conclusioni ci si avvale del valido ed originariamente innovativo lavoro di Charles Adams che, dalla lezione della storia, trae degli spunti di riflessione condivisi anche dallo scrivente; in primo luogo esiste una circostanza per cui tutti i sistemi fiscali, per quanto innovativi e ben congegnati, tendono a corrompersi (Antico Egitto, Roma, Inghilterra, Francia) il motivo di fondo sono le spese sempre eccessive rispetto alla capacità di spesa, secondo Adams uno degli strumenti che potrebbe ridurre tale rischio è, creare una struttura secondo la quale siano presenti con egual peso il potere di spesa ed il potere di tassare.

Adams parla di un'epoca di libertà imperfetta e, citando Montesquieu, parla dei pericoli di una società orientata alla libertà. In cui viene data piena libertà nei poteri fiscali dei governi che si traduce in un rischio di oppressione straordinaria per il rispetto delle norme. Adams dice che i buoni sistemi fiscali agiscono con "moderazione" ma si tratta di un principio non nuovo Aristotele infatti, lo formalizzò, nella sua Etica, come la dottrina del "giusto mezzo" ed era il fondamento dell'etica di Adam Smith. Le aliquote stesse dovrebbero essere moderate perché se, troppo basse, la vita e i beni della gente non potranno essere protetti, se sono troppo alte, l'economia languirà.

1.6. Limiti e spunti

Il presente capitolo non può essere di per sé un lavoro di ricerca a tutti gli effetti. L'autore ha cercato di ripercorrere la storia dalle origini ad oggi considerandola in chiave fiscale sottolineando le principali rivolte fiscali preludio di mutazioni se non addirittura di rivoluzioni. Ogni singolo argomento ivi trattato può generare certamente uno spunto di riflessione e di approfondimento.

2. La fiscalità internazionale: confronto fra i principali sistemi fiscali e l'Italia

“Col pareggio di bilancio, Keynes è stato reso incostituzionale”

(Stefano Rodotà)⁵

Fino a qualche decennio fa la politica fiscale aveva una dimensione preminentemente nazionale, ma i rapidi mutamenti che hanno interessato l'economia hanno determinato la necessità di considerare la politica fiscale in chiave sovranazionale e, per quanto concerne l'Italia, in primo luogo in chiave Europea ed in secondo luogo in chiave mondiale. I sistemi impositivi sono stati studiati seguendo ed analizzando diversi aspetti: solo a titolo esemplificativo si può ricordare la teoria della tassazione ottimale (Ramsey 1927, Mirrlees 1971, ...) che studia i sistemi di tassazione che minimizzano le distorsioni e le inefficienze economiche. Posto che l'introduzione di una tassa provoca sempre una reazione che si manifesta con una modifica del comportamento economico degli individui, Ramsey arrivò ad ipotizzare addirittura una tassazione maggiore per i beni con minore elasticità e pertanto i beni di primaria necessità (verrebbe però meno il principio di equità). Considerato che molti beni di primaria necessità hanno livelli di domanda rigida, la proposta di Ramsey non soddisfaceva il principio di equità. Un altro approccio alternativo è la teoria della Tassazione Equa derivata principalmente dal lavoro di H. Simons (1938): il settore pubblico ha l'importante ruolo di fornire servizi che il settore privato non è in grado di fornire e di ridistribuire la ricchezza. La tassazione deve essere sviluppata secondo i principi di correttezza e deve limitare le interferenze del processo politico nelle economie di mercato. Secondo un'ottica più positivista nei Paesi democratici, il voto e il processo politico competitivo determinano le politiche fiscali e la forma degli effetti patrimoniali e di efficienza della tassazione. Più tardi, l'analisi di Brennan e Buchanan (1980) si è concentrata sul ruolo del processo elettorale come un vincolo per limitare il potere del governo di imposta (il Leviatano) e sulla progettazione del processo elettorale più desiderabile. Da allora ci sono stati alcuni importanti contributi che hanno tentato di comprendere le questioni di politica economica nella tradizionale teoria della tassazione ottimale (cfr.

⁵ Repubblica, 20 giugno 2012

Atkinson 1995). Il modello dei gruppi di interesse presupponeva che il processo politico è influenzato dalle risorse (denaro, informazioni o di tempo) date da interessi particolari ai partiti politici in cambio di politiche favorevoli (Downs 1957, Stigler 1970, Breton 1974, Becker 1983). Nei paragrafi che seguono verrà analizzata la struttura multidimensionale dei sistemi fiscali che, a prescindere dalle distorsioni derivanti dalla mancata *compliance* agli stessi, sono fortemente determinati da elementi interni controllabili e sistematizzabili e da variabili esogene che hanno una minore “controllabilità”.

Dopo aver evidenziato, almeno parzialmente, la presenza di dinamiche vincolanti e di supporto ai sistemi fiscali, verranno brevemente analizzati i principali sistemi fiscali occidentali quale contributo per valutare gli approcci diversi intrapresi nel passato dalle politiche fiscali che oggi si riverberano in situazioni socio-economiche differenti e che continuano a divergere.

2.1. Spunti e tematiche relative all'internazionalizzazione dei sistemi fiscali

Nel passato i movimenti di capitali verso l'estero erano esigui così come gli investimenti; oggi, invece, il processo di integrazione delle economie mondiali, insieme alla liberalizzazione dei movimenti di capitali, alla globalizzazione, alla crescita e alla diffusione di Istituti e Banche d'Affari internazionali, al commercio elettronico, alla moneta elettronica ed infine alla facilità di movimento sia virtuale che fisico delle persone, ha avuto un impatto enorme sulla struttura dei sistemi fiscali che sono stati obbligati a considerare che gli investimenti ed i movimenti di capitale sconfinino sovente l'ambito nazionale. Ciò premesso sembra una condizione necessaria ed una logica conseguenza che la politica fiscale debba essere rappresentata da un sistema mondiale. Questa apertura nei mercati dei capitali, nonché la libera circolazione di merci e persone ha consentito agli Stati più accorti di poter usufruire di leve fiscali per attrarre capitale ed investimenti. Il caso dei paradisi fiscali rappresenta un esempio chiaro forse “limite” del fenomeno sopra descritto. La paura di una migrazione della base imponibile ha reso, poi, molti Paesi dubbiosi sull'opportunità di una rimodulazione verso l'alto delle aliquote fiscali riducendo così i margini di manovra della propria politica fiscale.

2.1.1. La globalizzazione

La globalizzazione sta trasformando il mondo in cui viviamo; lo studio del fenomeno, però, presenta delle problematiche distinte, determinate dai vari approcci con cui si analizza. Anche la definizione data al termine globalizzazione, inoltre, ha assunto nel tempo aspetti mutevoli. Tra le prime definizioni annoveriamo Anthony Giddens (1990) "*La globalizzazione può essere definita come l'intensificazione di relazioni sociali mondiali che collegano località distanti in modo tale che gli eventi locali vengano modellati dagli eventi che si verificano a molti chilometri di distanza e viceversa*"; lo stesso autore a distanza di qualche anno definisce "*La globalizzazione non è un insieme di processi unico e non porta in una sola direzione. Produce solidarietà in alcuni luoghi e la distrugge in altri. Esso ha conseguenze piuttosto diverse da un lato del mondo all'altro. In altre parole, è un processo del tutto contraddittorio. Non si tratta solo di frammentazione: la vedo più come una scossa di istituzioni in cui nuove forme di unità vanno insieme a nuove forme di frammentazione*". Potremmo, ancora, citare dalla definizione più semplice "La compressione del tempo e dello spazio" di David Harvey (1998) a definizioni più articolate "...processo storico, frutto di innovazione umana e del progresso tecnologico. Esso si riferisce alla crescente integrazione delle economie di tutto il mondo, in particolare attraverso flussi commerciali e finanziari. Il termine si riferisce anche alla circolazione delle persone (lavoro) e alla conoscenza (tecnologia) attraverso i confini internazionali. Ci sono anche più ampie dimensioni culturali, politiche e ambientali della globalizzazione che non sono trattati qui" ascrivibili al FMI (2002) che rappresentava la volontà di enfatizzare il carattere multidimensionale del fenomeno. Altri autori, invece, definiscono le criticità insite nel fenomeno: "la globalizzazione è ciò che nel Terzo mondo hanno per diversi secoli chiamato colonizzazione" (Martin Khor; 1995) od ancora "la globalizzazione – a prescindere dai punti di vista - comporta l'indebolimento della sovranità statale e delle strutture statali" (Ulrich Beck; 2000).

Il punto di partenza nell'analisi del fenomeno è così ripartibile: si può analizzare la globalizzazione come un processo continuo che va avanti da sempre coinvolgendo in tale prospettiva anche civiltà antiche (greca, romana etc.) oppure come un processo che riguarda la diffusione e lo sviluppo del capitalismo e della modernità; quindi un processo di qualche centinaio di anni (Wallerstein, 1978, 1982) o, secondo un'ultima

accezione, come un fenomeno legato alla realtà contingente di qualche decina di anni. La necessità di conoscere e spiegare tale fenomeno nello studio dei sistemi fiscali richiede, pertanto, una digressione, seppur non esaustiva, delle diverse teorie sul fenomeno.

La globalizzazione, infatti, non solo ha messo in competizione la struttura produttiva dei diversi Paesi ma ha anche richiesto una revisione dei sistemi economici e fiscali. Le dinamiche di risposta alla crisi finanziaria di Paesi quali Grecia, Spagna ed Italia, ad esempio, hanno messo in luce l'impossibilità per i Singoli Stati di utilizzare leve fiscali per attrarre investimenti dall'estero evidenziando, piuttosto, l'aspetto coercitivo di scelte sovranazionali che hanno avuto implicazioni sulle politiche fiscali interne. Pertanto, benché lo *status* di emergenza avesse richiesto loro una revisione delle aliquote al ribasso al fine di non far soccombere il proprio sistema produttivo interno, gli Stati in questione sono stati costretti a rivedere al rialzo la propria imposizione fiscale per poter mantenere una "presunta" adeguata struttura finanziaria del sistema Paese imposta da altri Enti sovranazionali. L'esempio precedente solo per chiarire come le politiche fiscali ormai esulino dalla volontà dei singoli Governi. Certamente, quindi, l'intensificazione del processo di globalizzazione spinge verso un'armonizzazione dei sistemi politico-economici e fiscali e verso un'auspicata, per ora irrealizzata, armonizzazione delle aliquote fiscali. La letteratura (Ryan Goodman and Derek Jinks, 2004) rappresenta spesso la tensione tra le aspirazioni normative delle sovranità statali ed i vincoli internazionali. La globalizzazione è un concetto nuovo per la ricerca sociale seppur con riferimenti teorici antichi, forte è la contrapposizione e diversi i punti di vista tra realisti ed istituzionalisti (Drori 2008): da una parte, una visione di sviluppo capitalistico che, a seconda delle correnti di pensiero, enfatizza più o meno la cultura o la forza quale strumento utile affinché le singole Istituzioni e gli Stati si adeguino ai criteri di razionalità prevalenti e seguano i criteri suggeriti dall'ambiente esterno. D'altro canto vige l'idea che i singoli attori non si comportino seguendo una logica utilitaristica, comparando continuamente costi e benefici e scegliendo la linea di condotta più efficiente, ma conformandosi alle aspettative dei gruppi di riferimento. *"L'importanza attribuita al comportamento appropriato più che a quello efficiente fa sì che uno Stato possa comportarsi scegliendo linee di condotta che non appaiono sensate da un punto di vista strettamente realista, con le sue prescrizioni per una linea di condotta*

costantemente tesa alla massimizzazione della sicurezza o del potere” (P. Rosa 2010). Secondo la corrente neo-istituzionalista, dunque, i singoli Stati tendono ad un’omologazione di strutture interne e ad un isomorfismo rispetto alle Organizzazioni di pari livello che operano nel medesimo contesto istituzionalizzato. Appare, inoltre, chiaro che sia gli Stati, sia gli Enti sovranazionali, così come altre organizzazioni, generano delle influenze reciproche. Per Meyer e Rowen l’isomorfismo è un processo che porta gli individui e le organizzazioni ad assomigliare tra loro. Occorre, inoltre, ricordare che il raggiungimento dell’isomorfismo determina la legittimazione di un’organizzazione. Le Organizzazioni internazionali hanno influenzato la governance degli Stati-Nazione (Drori, 2006); le strutture dei singoli Stati, infatti, vengono modellate sulla scorta di una “cultura globale” e possono essere studiate quali organizzazioni formali che, a loro volta, fanno parte di un ordine sociale più ampio. L’approccio proposto si basa sull’idea che gli Stati siano entità che si inseriscono e si integrano in contesti sociali più ampi, gli Stati, in breve, rispecchiano, o tendono a rispecchiare, nelle proprie norme soprattutto economiche, caratteristiche profuse dalla globalizzazione attraverso processi di vicinanza ed attiguità socio-culturali a sovrastrutture nazionali. All’interno delle teorie neo-istituzionaliste si inserisce la “World Polity Theory”; a tal fine occorre far riferimento in particolare a Meyer (1997, 2007), Boli (2005) e Drori (2008). Il discorso di base è che esiste una cultura mondiale costruita sul presupposto del Mondo come luogo unico; tale cultura tende ad omologare le esperienze dei singoli attori attraverso un processo di istituzionalizzazione generando dei mutamenti strutturali dei modelli socio-culturali dei singoli attori (Ramirez e Bradley, 1996). Al concetto di nazione la cultura mondiale sostituisce il concetto di umanità. Lo Stato riceve sia pressioni e modelli dall’alto sia, al contempo, pressioni dal basso (cittadini, sub-livelli di Governo, etc.) e, non potendo, talvolta, dare risposte esaustive ad entrambi, si trova nella condizione di delegare “volontariamente” l’aspetto decisionale a sovrastrutture che indicano i modelli di evoluzione del contesto culturale mondiale. La globalizzazione, in sintesi, crea molte pressioni e opportunità per la strutturazione e la standardizzazione delle società nazionali e Locali (Meyer 2007). Gli elementi che entrano nella cultura mondiale sono quelli che si presentano come generali e generalmente applicabili in tutto il mondo. Tali regole diventano intrinseche nei singoli Stati e non sono frutto di contestazioni, ed è proprio nel momento in cui tali

regole si interiorizzano che si può parlare di Istituzionalizzazione delle stesse. Chiarisce Boli (2005) che la cultura mondiale non è un'entità astratta né tantomeno misteriosa, ma è la rappresentazione di ciò che è ritenuto valido a livello mondiale e che, pertanto, pervade i sistemi locali come quelli sovranazionali. Di certo occorre dire che la cultura globale è in rapida espansione per il mutamento delle condizioni socio-economiche dei singoli popoli e, soprattutto, per la maggiore organizzazione della cultura globale e per la sua razionalizzazione attraverso logiche di controllo, sistematizzazione, professionalizzazione e processi di certificazione (Drori et al., 2003). La globalizzazione in questi ultimi anni si è occupata anche di temi etici relativi, ad esempio, alla gestione ambientale, alla democratizzazione, alla promozione della condizione della donna, e alla protezione delle minoranze attraverso ONG, IGO o reti sempre più standardizzate. La globalizzazione, pertanto, non è rappresentata solo da scambi e da mercati, ma, come si evince da quanto finora detto, è un sistema cultural-istituzionale e le norme collettive hanno un impatto significativo sia su coloro che volontariamente le accettano che su coloro che non lo fanno.

La globalizzazione è sostenuta da una serie di Enti mondiali che oggi hanno lo stesso significato per l'intera popolazione mondiale: sia per un cittadino europeo che per un cittadino australiano che per uno americano; si pensi a ciò che significano per noi le seguenti sigle FIFA, ONU, FMI, Banca Mondiale, Nazioni Unite, World medical Association, International Chamber of Commerce.

La stessa politica ed i suoi temi di discussione spesso sono la rappresentazione di spinte derivanti da tematiche proprie della cultura globale (J Beckfield, 2010): ad esempio, discussioni su tematiche ambientali, dei diritti umani, sul genere sono il frutto di lotte globali per le quali un largo contributo è stato dato da ONG internazionali e dal Tribunale dei diritti umani etc. *“Molte delle caratteristiche dello Stato-nazione moderno sono il frutto di modelli costruiti in tutto il mondo e propagati attraverso processi culturali globali”* (Meyer et al. 1997). La *“World Polity Theory”* è una teoria che spiega i cambiamenti dello Stato-Nazione ed enfatizza il ruolo centrale della cultura globale nella definizione dello stesso; mentre i *“Neo-realisti”* pongono una forte attenzione ai conflitti ed al potere per cui la *“politica mondiale”* riflette e riproduce strutture preesistenti di dominio in detto contesto le organizzazioni internazionali servono come *“consigli di amministrazione per gli Stati dominanti”* (Boswell e Chase-

Dunn 2000). Per l'approccio neorealista le organizzazioni intergovernative si posizionano in un'area di competizione globale priva di norme ed in cui gli Stati creano alleanze attraverso la formazione di organizzazioni internazionali per favorire i loro interessi materiali (Boswell e Chase-Dunn 2000; Jacobson 1979; Waltz 1979). Nel neorealismo waltziano gli Stati non possono essere considerati come elementi impermeabili e non influenzabili da fattori esterni che operano attraverso rapporti di forza. Il potere può essere messo in atto sia attraverso politiche coscienti da attori esterni sia attraverso influenze su Stati più "dominabili" (Stephen Krasner 2011). L'approccio neo-realista immagina un Mondo in cui le organizzazioni internazionali sono create dai singoli Membri per il perseguimento dei loro interessi materiali (Boswell e Chase-Dunn 2000; Jacobson 1979; Jacobson 1986; Waltz 1979). Per i teorici neorealisti l'unità di riferimento del sistema internazionale è principalmente lo Stato-nazione. I rapporti fra i vari attori del sistema internazionale si baserebbero soprattutto sul potere, gli attori agiscono mossi per ottenere il dominio da un lato e la sicurezza dall'altro. Lo Stato agisce quale soggetto razionale, identificando le proprie necessità a prescindere dalla società che lo forma (Waltz 1979, Lake 1988) o da *lobby* presenti al suo interno; è in grado, poi, di definire rischi ed opportunità dell'ambiente globale in cui opera e, pertanto, ciascuno Stato può essere ritenuto in grado di agire in modo coerente. La "teoria delle Relazioni Internazionali", che ha origini comuni con il Realismo, che rimane tuttora il paradigma dominante (Panebianco, 1992; David A. Lake, 2008, 2009), sostiene che la contrattazione gerarchica è una caratteristica del sistema internazionale e gli Stati, talvolta, delegano, mediante la contrattazione, le funzioni fondamentali (Stephen Krasner 2011). L'Unione Europea è portata come esempio per l'uso di contrattazione volontaria per modificare le strutture di autorità nazionali. Ricorda Lake (2008) che le sentenze della Corte di Giustizia Europea hanno supremazia ed efficacia nei tribunali degli Stati membri; la BCE definisce la politica monetaria mentre le decisioni dell'UE sono prese a maggioranza qualificata.

Infine, una serie di teorie tendono a sottolineare le forme culturali globalizzanti. Marshall McLuhan, ad esempio, sottolinea come il sistema di satelliti abbia permesso ai mass-media in generale, ed, alla televisione in particolare, di ridurre le distanze tanto da arrivare a definire con l'ossimoro "villaggio globale" il sistema di comunicazione che riesce, in tempo reale a raggiungere l'intero mondo divenuto così piccolo alla stregua di

“un villaggio”. Per Robertson (1992), bisogna parlare di “glocalizzazione” che sintetizza i concetti di globalizzazione e localizzazione. Il crescente sviluppo della cultura globale determina una crescente omologazione (vista sotto diverse accezioni a seconda che la si intenda con spirito positivo o critico); parte della letteratura (Z. Bauman 2005, R Robertson 1992 ed altri) parla di glocalizzazione come rapporto biunivoco tra realtà locale che influenza quella globale e in senso inverso di cultura globale che influenza quella locale.

Ritzer (1993, 2002) ha coniato, poi, il termine “McDonaldization” per descrivere i processi socio-culturali di omogeneizzazione determinati dalla ricerca di razionalità ed efficienza dei consumatori e che possono essere replicati ad altri settori oltre quello della ristorazione.

Sembra che le teorie predominanti dell’istituzionalismo o del neo-realismo non colgano appieno le diversità, le peculiarità e gli elementi omologhi presenti nella globalizzazione; esiste, infatti, un processo di omologazione non pieno che si basa anche su rapporti di forza dove l’agire degli Stati è determinato da individualismi e spirito di prevaricazione e grossa parte dell’agire dei singoli governi è influenzata da sub-livelli di governo e dalla popolazione.

2.1.2. La concorrenza fiscale e la competizione elettorale

Alla globalizzazione bisogna affiancare un ulteriore elemento altrettanto importante: la concorrenza ed in particolare la concorrenza fiscale. La letteratura sulla concorrenza fiscale si presenta di dimensioni ragguardevoli; sin dal 1940 si possono rinvenire opere relative alla “Tax competition”, argomento curato da James W. Martin. Un ulteriore strumento utile per un’efficace *literature review sul tema* è la rassegna operata da Wilson (1999), nel cui lavoro menziona almeno altri 150 autori, tra cui Oates (1972), Zodrow e Mieszkowski (1986), Wilson (1986), Wooton (1998) o ancora la *literature review* operata da Philipp Genschel and Peter Schwarz (2011).

La concorrenza fiscale può essere definita come “qualsiasi forma di regolazione fiscale non cooperativa da parte dei governi indipendenti” (J. D. Wilson e D. E. Wildasin, 2002) o ancora come “un processo attraverso il quale i diversi Paesi scelgono in modo strategico e non cooperativo le variabili fiscali (aliquote, basi imponibili, servizi alle imprese etc.) su taluni cespiti dotati di mobilità a livello internazionale, allo scopo di procurarsi vantaggi (gettito, capitali, tecnologia, occupazione) rispetto ad altri Paesi”

(Keen, 1999; M Ambrosanio e M Bordignon; 2000). Santolini (2007) la definisce come il “comportamento strategico messo in atto dal policy maker per attrarre base imponibile dalle giurisdizioni vicine attraverso una riduzione dell’aliquota d’imposta.”

Volendo semplificare, nella concorrenza fiscale possono includersi quei comportamenti messi in atto dalle autorità pubbliche, tesi alla diminuzione del carico fiscale per attirare investimenti dall’esterno o, in aggiunta, mantenere quelli interni. Si può parlare, poi, di coordinamento fiscale quando gli Enti appartenenti ad un’Area comune (si pensi, ad esempio, all’UE) non competono ma si accordano attraverso strumenti condivisi (Grazzini, Petretto 2004). La maggior parte dei modelli di competizione fiscale descrive l’interazione strategica tra gli Enti come un gioco non cooperativo, la cui soluzione è data da un “equilibrio di Nash”: date le aliquote di imposta scelte dagli altri, nessun Ente potrebbe ottenere un risultato migliore scegliendo un’aliquota di imposta diversa da quella di equilibrio. Esistono, tuttavia, situazioni alternative: potrebbe accadere, ad esempio, che in una fase di attività coordinate ci siano dei soggetti che potrebbero assistere ad un peggioramento dei propri risultati palesandosi così la necessità di meccanismi compensativi (*side payments*) tra Enti. La competizione fiscale, comunque, può svolgersi non solo a livello sovranazionale ma anche all’interno di uno stesso Paese: tra Stato Centrale e Amministrazioni Locali (concorrenza fiscale verticale: livelli gerarchici diversi) o tra diverse Amministrazioni Locali (concorrenza fiscale orizzontale: livelli gerarchici simili). L’OECD analizza e studia con spirito critico la “competizione fiscale dannosa” (OECD, 1999); secondo l’OECD, infatti, il processo di accelerazione della globalizzazione, degli scambi e degli investimenti ha modificato il rapporto tra i Sistemi Fiscali nazionali. Pur riconoscendo gli effetti benefici della globalizzazione in termini di allargamento di mercati, esistono e sono rilevanti, per l’OECD, gli effetti negativi determinati dalle nuove procedure messe in atto dalle aziende al fine di ridurre il carico fiscale. Anche l’UE ha avviato un progetto volto all’istituzionalizzazione di un Codice di condotta che impegna gli Stati membri ad astenersi dall’introduzione di nuovi regimi dannosi (*stand-still*) e a rimuovere (*roll-back*) quelli esistenti, correggendo tutte le caratteristiche dannose presenti nei loro regimi tributari (Isola di Man, Jersey, Aruba, Gibilterra, le Antille olandesi).

L’OECD, non condividendo le pratiche di concorrenza fiscale “spinte”, parla di fenomeni di “bracconaggio”, il cui risultato è rappresentato da un sistema impositivo

che non riflette l'adeguato equilibrio tra finanza statale e spesa pubblica (che è un aspetto della sovranità impositiva di ogni Stato) ma rappresenta lo strumento e la leva per attrarre capitale straniero favorendo, talvolta, anche pratiche elusive, se non addirittura evasive. L'OECD (1999), biasimando il sistema che causa distorsioni nei flussi finanziari, dà una definizione dei paradisi fiscali strumenti cardine in grado di compromettere la correttezza delle strutture fiscali e determinare per gli altri Stati che competono, il necessario spostamento del carico fiscale sulle basi imponibili meno fluttuarie. Attraverso pratiche biasimevoli, alcuni investitori, poi, pur sfruttando la struttura produttiva, le infrastrutture ed i servizi *tout court* degli Stati a tassazione "regolare", ribaltano attraverso arzigogoli contabili la base imponibile da questi Paesi a Paesi con fiscalità privilegiata o spostando fittiziamente la residenza fiscale; è il caso, per esempio, di pratiche quali l'"esterovestizione", il "*transfer pricing*" o l'utilizzo di "CFC". Tali pratiche, oltre a creare dei meccanismi distorsivi per le finanze nei Paesi "Vittime", creano ulteriori distorsioni per via della concorrenza sleale nei confronti di quei soggetti economici che, non utilizzando tali pratiche, operano comunque nello stesso mercato.

L'OECD definisce i paradisi fiscali come quei Paesi con sistemi fiscali che presentano le caratteristiche riportate nella Figura 2.1.

Figura 2.1: Fattori chiave per la definizione di paradisi fiscali

<i>Box I</i>	
KEY FACTORS IN IDENTIFYING TAX HAVENS FOR THE PURPOSES OF THIS REPORT	
a)	No or only nominal taxes No or only nominal taxation on the relevant income is the starting point to classify a jurisdiction as a tax haven.
b)	Lack of effective exchange of information Tax havens typically have in place laws or administrative practices under which businesses and individuals can benefit from strict secrecy rules and other protections against scrutiny by tax authorities thereby preventing the effective exchange of information on taxpayers benefiting from the low tax jurisdiction.
c)	Lack of transparency A lack of transparency in the operation of the legislative, legal or administrative provisions is another factor in identifying tax havens.
d)	No substantial activities The absence of a requirement that the activity be substantial is important since it would suggest that a jurisdiction may be attempting to attract investment or transactions that are purely tax driven.

Fonte: - "Harmful tax competition. An emerging global issue" OECD, 1998

Per capire la gravità del problema e l'ampio ricorso a paradisi fiscali, facilitato da un'internazionalizzazione degli intermediari finanziari e degli esperti fiscali, si riportano due recenti casi di cronaca frutto di operazioni delatorie e che hanno messo in luce, seppur in maniera limitata, pratiche fiscali fraudolente messe in atto con la connivenza di Stati esteri a scapito dei Paesi di origine dei contribuenti: "Lista Falciani" e "Offshore Leaks". Nel 2007 un informatico della HSBC, Hervé Falciani, sottrasse a scapito della ferrea segretezza bancaria svizzera, dalla filiale di Ginevra una lista di circa 80 mila clienti (in cui erano presenti circa 7 mila contribuenti italiani) tra persone fisiche e società, si trattava per lo più di conti tenuti per celare corrispettivi evasi al fisco, denaro frutto di proventi illegali, etc. Lo scorso Aprile, poi, il Consortium of Investigative Journalists (*Icij*) di Washington, che raggruppa giornalisti investigativi di tutto il Mondo, dopo aver ottenuto in formato elettronico circa 260 gigabyte di informazioni su conti, movimenti di capitali di società e istituti finanziari presenti in 10 giurisdizioni offshore, comprese le Isole Vergini Britanniche, Isole Cook e Singapore, ha analizzato detti dati utilizzando un sofisticato software di matching, trovando le indicazioni di "prestanome", di beneficiari occulti, di intermediari etc. di diverse Società operanti in Paesi con regimi fiscali non privilegiati compresa l'Italia.

Tra le varie teorie, poi, non si può omettere di menzionare quel filone che riguarda la "teoria dei beni pubblici locali" che fornisce anche una teoria dell'efficiente concorrenza fiscale. Nello specifico, partendo da ipotesi stringenti quali, perfetta mobilità degli individui, perfetta informazione circa i «pacchetti» di servizi offerti dai vari Governi, inesistenza di fenomeni di esternalità, costi unitari di beni e servizi pubblici costanti e di un numero ampio di Regioni/Stati, onde dedurre che queste siano *utility takers* cioè non in grado di alterare da sole l'utilità dei singoli individui, i Governi dei vari Paesi o Regioni competono, offrendo imposte locali basse per coloro che decidono di risiedere all'interno dei propri confini ma sufficienti a finanziare il livello desiderato di beni pubblici locali. Le imposte sono di tipo *lump sum* e uniformi tra gli individui; queste sono scelte in modo che l'imposta pagata da ciascun individuo sia uguale al costo marginale sostenuto dal governo per fornirgli il livello desiderato di bene pubblico locale. Gli individui decideranno, poi, di risiedere nelle regioni o Stati che propongono un adeguato livello di imposte-beni pubblici locali muovendosi da una Regione all'altra tramite il meccanismo del «*voting with your feet*» (Grazzini e Petretto,

2004). Sin da ora si può dire che le inefficienze del modello di Tiebout derivano da ipotesi non realizzabili, quali, ad esempio, la perfetta mobilità degli individui, dalla presenza di costi di trasferimento dei soggetti o delle attività produttive, dall'esistenza delle esternalità internazionali, e non tengono conto che, paradossalmente, i Governi regionali potrebbero operare scelte politiche che non siano nell'interesse dei loro residenti (JD Wilson, 1999).

Secondo i modelli presentati successivamente si diffonde l'idea di inefficienza nella produzione di beni e servizi pubblici in seguito alla riduzione dell'aliquota d'imposta da parte dei Governi guidati da principi di concorrenza fiscale (Santolini 2007). In realtà Santolini mette in luce la presenza di comportamenti di “*mimicking behaviour*” nelle scelte di politica fiscale dei governi locali per l'attuazione della concorrenza fiscale ma anche fenomeni di “*yardstick competition*” (competizione elettorale) soprattutto per veicolare la rielezione dei governanti⁶. Brennan e Buchanan (1980) giungendo a conclusioni differenti, sostengono che la concorrenza fiscale è benefica perché le dimensioni del settore pubblico tenderebbero ad essere, altrimenti, eccessive e quindi l'inefficienza si manifesterebbe con un eccesso di tassazione.

In particolare, questi contributi enfatizzano il ruolo di Leviatano dei Governi locali interessati alla massimizzazione delle proprie rendite politiche (funzione crescente delle risorse a loro disposizione cioè del livello del gettito raccolto con la tassazione). Si assume che i cittadini non dispongano di meccanismi adeguati, per esempio, per la presenza di asimmetrie informative a loro svantaggio, per porre sotto controllo il comportamento dei politici (*Modelli Leviathan*). Aprendo le frontiere e consentendo la mobilità dei capitali è come se si passasse da un modello con un unico monopolista ad uno con molti oligopolisti in concorrenza tra di loro, sostituendo cioè ad un Leviatano, tanti Leviatani. E così come nel mercato le rendite monopolistiche si riducono con l'aumentare del grado di concorrenza, aumentando il livello di benessere dei consumatori, nello stesso modo la concorrenza tra Leviatani conduce ad una riduzione delle rendite politiche e ad un miglioramento del benessere dei cittadini. Altri autori inseriscono il fattore rielezione nei modelli Leviatani suggerendo però che è sempre la concorrenza fiscale a rendere credibile l'impegno dei Governi, nei confronti dei loro

⁶ Sia Case (1993) che Besley e Case (1995) rilevano la presenza di fenomeni legati alla yardstick competition, verificando, ad esempio, empiricamente che i governatori degli stati americani rieleggibili una seconda volta considerano nella definizione del proprio tax setting l'aliquota d'imposta delle giurisdizioni vicine.

elettori, a non porre in essere aliquote troppo elevate sui redditi da capitale (Kehoe 1989), Rauscher (1996, 1998). L'interdipendenza nelle scelte di politica fiscale del *policy maker* può dipendere oltre che dalla concorrenza fiscale anche dalla *yardstick competition* (Shleifer 1985). Molti autori (Besley e Case 1995, Besley e Smart 2001, Tanzi 1995...), infatti, inseriscono in modo esplicito il ruolo degli elettori; in particolare si ipotizza che i cittadini che votano non siano pienamente informati sulle qualità del politico in carica e, quindi, deducano dai suoi provvedimenti di politica fiscale ed economica, confrontati con quelli di altri Enti simili, le sue capacità. Se dal confronto i cittadini traggono un giudizio positivo sul proprio politico, è molto probabile che questi sarà rieletto se si ricandida. Da tale ipotesi comportamentale degli elettori, scaturisce un gioco bayesiano a due stadi, dove al secondo stadio i cittadini, inferiscono l'indole del politico in carica e quindi decidono se votarlo o meno, e al primo stadio il politico, conoscendo il comportamento razionale dei cittadini, decide i provvedimenti politici da prendere. Sapendo che i cittadini giudicano, guardando alle performance dei politici degli stati limitrofi, i politici legano a questi ultimi la propria decisione (Rizzo, 2005). In alternativa per colmare l'asimmetria informativa sistemica i cittadini sostenendo dei costi dovrebbero provvedere *motu proprio* all'analisi delle spese e dei costi del Governo valutandolo su questi fattori. Tale idea è difficilmente percorribile e soprattutto dispendiosa. Per Edwards e Keen (1996), la concorrenza fiscale può, in certe circostanze, sostituire il monitoraggio degli elettori imponendo budget rigidi alla burocrazia amministrativa dato che gli Enti possono essere positivamente indotti dalla competizione tra loro a ridurre la spesa improduttiva e le aliquote di imposta sul capitale mobile. La congettura di sopra va verso altra direzione rispetto al *soft budget constraint* (Kornay, 1986), in cui si rappresenta l'incapacità di coniugare la concessione di poteri politico-amministrativi ai governi locali con una responsabilizzazione di questi ultimi circa i vincoli di spesa. Un'organizzazione con autonomia di spesa può aspettarsi, infatti, che una seconda organizzazione, solitamente sovra-ordinata, possa in futuro operare un salvataggio in caso di crisi finanziaria. Si riuniscono in questa teoria, che appare veritiera se rapportata ai SSN italiani o ad alcune situazioni critiche in capo a Comuni aspettative da parte di decisori circa l'intervento dell'organo sovraordinato (Stato). I modelli accennati fino ad ora mostrano particolare attenzione verso il livello orizzontale di concorrenza fiscale, ma altrettanto importante risulta essere la fattispecie

verticale ovvero la concorrenza tra livelli gerarchici. In questo caso, contrariamente al caso analizzato circa la competizione orizzontale, accresciuti livelli di tassazione ad uno stadio provocano un impoverimento del soggetto tassato creando delle esternalità in detto caso di pari segno, riducendo la ricchezza tout court anche per l'Ente Locale. Si suppone, comunque, che lo stadio gerarchico più alto prenda l'iniziativa; va, pertanto, analizzato un modello che presupponga un iniziatore e dei follower: il Governo Locale aumenta la propria aliquota sovrimposta in seguito ad un incremento dell'aliquota centrale, al fine di garantirsi un livello di gettito adeguato (Besley, Rosen 1998). Gli autori testé menzionati identificano due effetti: *revenue effect* e *dead weight loss effect*. Nel primo caso il legame tra imposta statale e imposta federale è dovuto al fatto che, si ipotizza, in ogni Regione, il Governo massimizzi la propria funzione obiettivo, rispettando il pareggio di bilancio. Se il governo federale ad esempio aumenta la propria aliquota sulla benzina, incidendo sul livello della base imponibile a disposizione, il governo locale per mantenere inalterate le entrate, a parità di altre imposte locali, si troverà costretto ad aumentare le imposte locali sulla benzina. Nel secondo caso (*deadweight loss effect*) il legame scaturisce invece dal fatto che ogni Governo, dato il proprio vincolo di bilancio, dovrebbe scegliere il livello di imposte che minimizzi la perdita di benessere generale che derivi da un minor consumo dovuto all'esistenza dell'imposta stessa. Il lavoro dei due autori riscontra, in genere, che il migliore caso ai fini del conseguimento dell'efficienza si ha quando il governo federale è benevolente e si muove per primo, così da influenzare nella giusta direzione i comportamenti dei singoli Enti. Altri effetti annoverabili potrebbero essere un "effetto-spesa" realizzabile attraverso una riduzione della Spesa piuttosto che un incremento delle aliquote a fronte di una riduzione delle entrate (Boadway e Keen 1996) o un "effetto sostituibilità-complementarità" determinato dalla crescita di base imponibile di beni complementari e sostituti (per cui c'è un passaggio dal consumo di un bene verso l'altro bene).

Chiaramente si è solo voluto fare una breve digressione sulle politiche inerenti la concorrenza fiscale per poter concludere che dall'"interdipendenza politica, economica e fiscale di più soggetti istituzionali" consegue che le politiche di un determinato Ente siano influenzate dalle politiche di altri Enti attraverso meccanismi di apprendimento, concorrenza, emulazione, coercizione, cooperazione. L'esistenza di competizione fiscale tra Enti crea, da un lato, effetti positivi sul benessere complessivo (cioè può

essere *welfare-enhancing*) perché, date le imperfezioni del processo politico, mette un freno alle dimensioni troppo ampie che lo Stato o il singolo Ente tende ad assumere; e, dall'altro lato potrebbe far emergere degli effetti negativi perché tende a condurre a livelli troppo bassi di tassazione (*race to the bottom*) e di fornitura di beni pubblici.

Il dibattito sui rischi della maggiore integrazione economica, in termini di perdita dell'autonomia tributaria, manca spesso della considerazione che, all'aumentare dell'integrazione economica, cambiano le forze e gli attori che determinano la struttura industriale e produttiva. La leva fiscale, ad esempio, è stata utilizzata per favorire l'afflusso di capitali esteri sotto forma di investimenti con l'adozione di regimi di tassazione in grado di favorire la localizzazione delle attività produttive o anche semplicemente il trasferimento degli utili delle imprese (*profit shifting*) (Ceriani, 2009). In diversi casi sono state apportate riduzioni alla tassazione sui redditi da lavoro, mirate specificamente ai lavoratori esteri più qualificati sotto il profilo professionale. L'offerta di un ambiente fiscale favorevole per gli investimenti internazionali ha contraddistinto i paradisi fiscali, che hanno individuato nell'offerta di servizi finanziari *off-shore* e di strutture per la pianificazione fiscale internazionale possibili fonti alternative di sviluppo economico. Nel caso degli investimenti di portafoglio *cross-border* quasi tutti i Paesi hanno progressivamente esentato da ritenuta alla fonte gli interessi percepiti da investitori non residenti. Per le imprese si è assistito all'introduzione di regimi preferenziali variamente articolati, ma accomunati dall'essere diretti in via pressoché esclusiva agli investimenti di carattere internazionale. Nel parlare di concorrenza fiscale non si può omettere di discutere di fattori psicologici, già, comunque ricompresi nei modelli che elaborano teorie e sistemi voluti da *policy maker* attenti alla propria rielezione. Nel momento in cui uno Stato elabora una politica fiscale introducendo elementi anche concorrenziali ed attrattivi, affinché gli stessi risultino efficaci, necessitano di credibilità soprattutto nell'attrarre risorse per attività produttive che non godono di una perfetta mobilità, anzi in alcuni casi risulta quasi fisso, in conclusione, gli Stati dovrebbero avere un *full commitment power*, perché le azioni risultino efficaci.

2.1.3. I sistemi di governo multilivello

Un ulteriore elemento che occorre analizzare come prerequisito all'analisi dei sistemi fiscali è la natura dei sistemi di governo multilivello e la loro multidimensionalità. Nelle analisi di finanza pubblica multilivello, in genere, ci si riferisce a due livelli di governo:

Centrale e Locale e nei paragrafi precedenti si è già sottolineato come questa visione prospettica sia limitata data l'esistenza di un'ulteriore struttura che è quella sovranazionale (Vitaletti 2002). Negli ultimi decenni si è assistito ad una crescente pressione "devoluzionaria" evolutasi in maniera diversa, seguendo differenti motivazioni politiche (Rodriguez- Pose e Gill 2003, 2005) sin dagli anni '90 si è iniziato a discutere sulla giusta territorializzazione delle imposte nonché, sulla distribuzione del carico fiscale tra le varie Aree del Paese e sull'analisi degli effetti redistributivi dell'azione pubblica, onde fugare eventuali incomprensioni occorre ancora ricordare che, con il termine decentramento si intende il modello organizzativo delle Amministrazioni Pubbliche basato su un parziale trasferimento della sovranità statale agli apparati locali mentre con il federalismo si modifica *de facto* la struttura del Governo passando da una Governance centralista ad una *governance* leggera, strutturata su livelli paralleli, con una ripartizione di poteri e prerogative ed una erogazione di servizi per il cittadino che hanno origine dalla periferia e, non più dal centro. Nel libro *Fiscal federalism* Oates discute del significato del federalismo e quindi anche di cosa si debba intendere per "federalismo fiscale". Nell'affrontare questo punto, egli richiama la definizione di federalismo fornita da Wheare: "...the method of dividing powers so that the general and regional governments are each, within a sphere, co-ordinate and independent" e suggerisce la seguente definizione economica: "*Federal government: a public sector with both centralized and decentralized levels of decision-making in which choices made at each level concerning the provision of public services are determined largely by the demands for these services of the residents of (and perhaps others who carry on activities in) the respective jurisdiction*" (1972). Contrariamente al concetto di federalismo valido per la scienza politica, dal punto di vista economico, ha poca importanza se il processo decisionale di un particolare livello di Governo si fondi su una competenza delegata dal centro o assistita da norme costituzionali ma, quello che conta, è semplicemente che le decisioni relative alla fornitura di specifici servizi pubblici di una particolare giurisdizione, riflettano, in misura sostanziale, gli interessi della comunità di cittadini di quella giurisdizione. La natura ed i pregi di sistemi federali sono stati largamente dibattuti e, verranno brevemente analizzati nelle pagine successive; in premessa occorre ricordare, ancora, che le costituzioni recenti hanno all'interno forti spinte federaliste: solo per citarne alcune, basti pensare alla costituzione federale

dell'Iraq o del Nepal. Esistono, di fatto, diverse forme di decentramento: volendole aggregare si potrebbe affermare che esiste il decentramento delle risorse (federalismo fiscale), il decentramento amministrativo e il decentramento politico; si tratta chiaramente di dimensioni fra di loro interconnesse. L'istituzionalizzazione di un processo di cambiamento quale quello votato al decentramento può, secondo alcuni studiosi, creare un processo path-dependent e rimanere imbrigliato in esso (lock-in) senza generare una reale efficienza. I sistemi politico-amministrativi, infatti, continuano ad essere fortemente dipendenti da circuiti decisionali sovente farraginosi, nei quali è impedita la chiara individuazione delle responsabilità, *“Si fa strada l'idea della natura path-dependent dell'innovazione, le cui direttrici appaiono condizionate non tanto dalla casualità o dalla presenza di incentivi esterni quanto dalle competenze e risorse esistenti nonché dalle traiettorie precedentemente intraprese”* (Malerba, 1993, Torrisi 1996, Dosi e Castaldi 2003). *“Sono i trascorsi storici e le esperienze cumulate da un sistema a guidarne i percorsi innovativi, costituendone la base ma anche un importante vincolo”* (Baici e Mainini 2004). Pare ovvio, pertanto, che il processo di decentramento è il risultato non di una mera norma ma di eventi storici ed esperienze maturate, per cui, gli effetti del decentramento potrebbero essere mutevoli a seconda che sia il frutto di un sistema consolidato nel tempo (si vedano ad esempio gli USA) o che, sia un processo nuovo spinto dall'alto (si vedano, ad esempio, Spagna e Italia). Affermazioni circa l'efficienza dei processi di decentramento o le sue critiche soprattutto se frutto di analisi empiriche potrebbero nascondere profonde differenze circa il modo in cui il decentramento è effettivamente attuato e portare a raccomandazioni di dubbia efficacia. A questo proposito gli approcci e gli studi presenti in letteratura sono piuttosto diffusi e riguardano la generalità del fenomeno od alcuni singoli aspetti. Thornton (2007), ad esempio, sintetizza questo contrasto discutendo di decentramento fiscale e rapportandolo alla crescita economica: partendo dalla contrapposizione scientifica tra i sostenitori di una struttura economica decentralizzata (Brennan e Buchanan 1980, Vazquez e Mc Nab 2003, Brueckner 2006) e di chi vi intraveda dei rischi per il coordinamento delle politiche macroeconomiche (per esempio, Tanzi 1995 e Ter-Minassian 1997), con un approccio empirico, sorprendentemente rileva che non esiste una relazione statisticamente significativa tra il decentramento fiscale e la crescita economica se le misure di decentramento fiscale sulle quali i governi sub-nazionali

hanno una reale autonomia sono limitate alle entrate. Altri studi empirici parcellizzati hanno portato a risultati altalenanti, solo per citarne alcuni: Akai e Sakata (2002) hanno trovato un impatto positivo e statisticamente significativo sul PIL dello Stato dalla decentralizzazione fiscale negli Stati Uniti; Davoodi e Zou (1998) parlano di una correlazione negativa tra decentramento e crescita nei Paesi in via di sviluppo, ma nessun effetto significativo per le economie avanzate; Thießen (2003) ha riportato una relazione positiva tra decentramento e crescita quando il decentramento è in economie in via di sviluppo ed una relazione negativa in economie OCSE ad alto reddito. Tiebout (1956) analizza il decentramento come strumento efficace per il soddisfacimento di preferenze individuali assai eterogenee (anche Klugman 1994, Musgrave 1959), altri quale efficiente strumento di responsabilizzazione di sistemi locali (Rodriguez-Pose e Gill 2005, Litvack *et al.* 1998).

Il principale dato emerso, comunque, è che il decentramento fiscale è più favorevole alla crescita economica quando è associato con le altre due dimensioni, ovvero amministrativa e politica. In Italia è emerso, poi, un ulteriore problema: la compartecipazione al gettito, per cui i tributi erariali, secondo le norme costituzionali del Titolo V (art. 119, commi terzo e quarto), dovrebbero concorrere all'integrale finanziamento delle funzioni pubbliche attribuite agli Enti decentrati insieme ai tributi ed entrate propri di questi Enti, e, al fondo perequativo di cui al comma terzo dell'art. 119 della Costituzione.

Appare evidente che il federalismo fiscale sia un processo riformista ineludibile ma, deve essere accompagnato da una razionalizzazione della spesa pubblica e, da una riforma reale dei processi politici.

2.1.4. I vincoli internazionali alla sovranità impositiva: il caso Ue e l'armonizzazione fiscale

Nel definire l'autonomia tributaria di ogni Stato si è fatto riferimento ad alcuni elementi che esulano da tale autonomia o che addirittura la travalicano. Le convenzioni internazionali contro la doppia imposizione, ad esempio, svolgono un ruolo importante anche nella costruzione del "sistema" interno dovendosi inserire e armonizzare con il sistema internazionale delle fonti. Ciò si sostanzia nella necessità, da un lato, di tenere conto, in sede di giudizio di validità e di interpretazione, del diverso ordinamento di origine, e, dall'altro, di considerare le interrelazioni a livello interpretativo che operano

tra le diverse fonti normative. Si riconosce, invero, che se di una norma sono possibili più interpretazioni, va preferita quella che in maggior misura consente l'adempimento dei doveri internazionali dello Stato, anche se relativi a trattati non ancora recepiti nell'ordinamento interno. Lo stesso legislatore, nel momento di imposizione della norma, tiene conto dei "vincoli" alla sua azione sul piano internazionale non già in quanto enunciati normativi, bensì in quanto "significati". Esistono, poi, dei principi che si sono consolidati attraverso consuetudini; si pensi al concetto di residenza fiscale che da un punto di vista fiscale mal si attaglia al concetto di iscrizione all'anagrafe di un comune; od ancora si pensi al principio di "non aggravamento", per il quale le convenzioni internazionali contro la doppia imposizione non potrebbero mai peggiorare la situazione del contribuente.

Posto, quindi, che esistono già dei vincoli esterni di carattere normativo, interpretativo e relativo alle consuetudini e non potendo analizzare come tutti gli organi sovranazionali modifichino il costruito normativo fiscale del singolo Paese, verrà analizzata la serie di vincoli, a mero titolo esplicativo, che l'Ue impone ai suoi Stati membri. Da questa dissertazione si evidenzia che i legacci imposti da strutture sovranazionali sovvertono, nel bene e nel male la democraticità delle scelte politiche controllate da un sistema di voto. Un esempio emblematico potrebbe essere il *fiscal compact*: uno strumento di controllo dell'indebitamento dei Paesi Membri dell'Ue stabilito con la firma del *Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la governance nell'Unione economica e monetaria* approvato nel 2012 che si fonda principalmente su due regole:

1) abbattimento del debito: il rapporto tra deficit (debito pubblico) e PIL di ogni Stato membro deve essere portato a livelli sostenibili cioè pari al 60% o meno. Questo obiettivo deve essere raggiunto in vent'anni riducendo almeno del 5% annuo il proprio indebitamento. In Italia, per capire quanto questo obiettivo sia stringente il rapporto deficit/PIL è pari nel 2012 (ultimo anno di cui si possiede informazioni dalla Banca d'Italia e dall'Eurostat) al 127%. (GDP 1.567.010 millions of Euro): sul podio delle *worst performance* seconda solo alla Grecia.

Tabella 2. 1- Comparison of debts in percentage of GDP over 3 years

State/Area	2010	2011	2012
Belgium	95,7	98,0	99,8
Bulgaria	16,2	16,3	18,5
Czech Republic	38,4	41,4	46,2
Denmark	42,7	46,4	45,4
Germany	82,5	80	81
Estonia	6,7	6,1	9,8
Ireland	91,2	104,1	117,4
Greece	148,3	170,3	156,9
Spain	61,7	70,5	86
France	82,4	85,8	90,2
Croatia	44,9	51,6	55,5
Italy	119,3	120,7	127
Cyprus	61,3	71,5	86,6
Latvia	44,4	41,9	40,6
Lithuania	37,8	38,3	40,5
Luxembourg	19,5	18,7	21,7
Hungary	82,2	82,1	79,8
Malta	66,8	69,5	71,3
Netherlands	63,4	65,7	71,3
Austria	72,3	72,8	74
Poland	54,9	56,2	55,6
Portugal	94	108,2	124,1
Romania	30,5	34,7	37,9
Slovenia	38,7	47,1	54,4
Slovakia	41	43,4	52,4
Finland	48,7	49,2	53,6
Sweden	39,4	38,6	38,2
United Kingdom	78,4	84,3	88,7

Fonte: Ns. Elaborazione su dati Eurostat

Le manovre di austerità dell'ultimo periodo hanno ulteriormente aggravato la situazione a causa del crollo del PIL che ne è conseguito.

2) Pareggio di bilancio: da inserire nella Costituzione di ogni Stato membro l'impegno a mantenere il pareggio di bilancio.

Tabella 2.2- Comparison of Deficit/surplus in percentage of GDP over 3 years

State/Area	2010	2011	2012
Belgium	-3,7	-3,7	-4,0
Bulgaria	-3,1	-2,0	-0,8
Czech Republic	-4,7	-3,2	-4,4
Denmark	-2,5	-1,8	-4,1
Germany (until 1990 former territory of the FRG)	-4,2	-0,8	0,1
Estonia	0,2	1,1	-0,2
Ireland	-30,6	-13,1	-8,2
Greece	-10,7	-9,5	-9,0
Spain	-9,6	-9,6	-10,6
France	-7,1	-5,3	-4,8
Croatia	-6,4	-7,8	-5,0
Italy	-4,5	-3,8	-3,0
Cyprus	-5,3	-6,3	-6,4
Latvia	-8,1	-3,6	-1,3
Lithuania	-7,2	-5,5	-3,2
Luxembourg	-0,8	0,1	-0,6
Hungary	-4,3	4,3	-2,0
Malta	-3,5	-2,8	-3,3
Netherlands	-5,1	-4,3	-4,1
Austria	-4,5	-2,5	-2,5
Poland	-7,9	-5,0	-3,9
Portugal	-9,8	-4,3	-6,4
Romania	-6,8	-5,6	-3,0
Slovenia	-5,9	-6,3	-3,8
Slovakia	-7,7	-5,1	-4,5
Finland	-2,5	-0,7	-1,8
Sweden	0,3	0,2	-0,2
United Kingdom	-10,1	-7,7	-6,1
Iceland	-10,1	-5,6	-3,8
Norway	11,0	13,3	13,6
Turkey	-2,6	:	:

Fonte:Ns Elaborazione su dati Eurostat

Se tutti questi aspetti della politica fiscale, imposti dall'Ue, fossero completamente condivisi dall'elettorato, un Governo democratico e razionale avrebbe chiari incentivi a non discostarsi da queste politiche. In pratica, però, la politica fiscale si è spesso rivelata incoerente con un'inclinazione accentuata al ricorso al deficit pubblico strutturale, in parte, perché gli elettori appaiono incapaci d'internalizzare i vincoli macroeconomici di una politica fiscale virtuosa mentre sono piuttosto inclini ad esercitare forti pressioni per spendere le risorse finanziarie. Il *policy maker* razionale può trovare conveniente

utilizzare la leva fiscale come strumento per assicurarsi la rielezione e la miopia degli elettori può portare ad un ritardo nell'adozione di provvedimenti che una situazione critica delle finanze pubbliche potrebbe richiedere (D. Moro).

La scuola della Public Choice che affonda le proprie radici nell'ottima tradizione originaria della Scienza delle Finanze italiana ha affrontato la problematica sopra esposta dimostrando che, in mancanza di vincoli istituzionali, il pareggio di bilancio non è raggiungibile; James Buchanan, uno dei suoi maggiori esponenti, propone il "costituzionalismo fiscale" ed, in particolare, l'introduzione, al massimo livello normativo, di vincoli formali che il politico deve rispettare in tema di spesa, indebitamento e tassazione.

La scuola della Public Choice sostiene che se fosse necessaria una stretta fiscale, la stessa potrebbe realizzarsi solo o attraverso l'aumento delle tasse, o la riduzione della spesa pubblica. In entrambi i casi, mentre i sacrifici (costi) sono spesso immediati, i risultati (benefici) sono futuri e quindi non percepiti dagli elettori. I politici tendono, poi, a voler capitalizzare nell'immediato le scelte politiche affrontate. In alcuni casi, qualora i benefici fossero concentrati ad un gruppo ristretto e i costi ripartiti tra numerosi contribuenti, i beneficiari potrebbero creare un gruppo di pressione a cui non corrisponde un'adeguata contro-spinta per via della diffusione del sacrificio, così la costituzione di n gruppi di pressione determina un'espansione della spesa pubblica. I politici, da canto loro, se costretti tenderanno a celare la maggiore imposta attraverso strumenti diversi: ritenute alla fonte, imposte indirette, addizionali, *fiscal drag*...

Il livello democratico determina secondo la Scuola delle Public Choice due limiti: in primo luogo, la continua ricerca di consenso elettorale ed in secondo luogo lo scambio di voti in Parlamento. Tali limiti determinano un aumento della spesa pubblica da un lato e il sostegno di scelte minoritarie dall'altro (un controsenso al concetto di democrazia). Agire sul debito pubblico con riflessi nel futuro richiederebbe l'impossibile opposizione di quelle generazioni che nel presente vengono implicitamente tassate per il futuro. Considerato questo sfasamento temporale (*time inconsistency*) non risulta purtroppo plausibile in periodi di crescita economica l'accantonamento di risorse per far fronte a possibili crisi future; il motivo risulta sempre la richiesta continua a spendere dell'elettorato.

In risposta alle anomalie dei sistemi fiscali derivanti da paradossi critici dei sistemi democratici si vorrebbe la creazione di Istituzioni *super partes* atte a controllare gli squilibri sopra descritti (BCE, FMI, Ue...) in realtà entrano, però, in gioco, a parere dello scrivente, le esternalità negative, dettate da rapporti di forza economica o politica, descritti dalle teorie del neo-realismo. Nell'Ue al "*Fiscal Compact*", strumento che di fatto limita le autonomie nazionali, hanno aderito venticinque Stati Membri; non vi hanno aderito, però, la Repubblica Ceca e la Gran Bretagna. Tale accordo è stato fortemente voluto dalla Germania allo scopo di obbligare i Paesi periferici a tagliare le spese e ridurre il debito pubblico. Dall'analisi dei dati economici relativi ai Paesi europei costretti all'austerità (ad esempio Spagna, Irlanda, Italia e Grecia), si evince, tuttavia, nel breve periodo, come tali politiche stiano ottenendo risultati di segno opposto a quelli auspicati, peggiorando la situazione e conducendo ad una più rapida recessione. I più scettici – rifacendosi alle teorie keynesiane – sostengono che l'inasprimento delle politiche restrittive attraverso i nuovi accordi europei rischiano di aggravare ulteriormente la già tragica situazione europea: in particolare, sembrerebbe pacifico il sillogismo economico per cui le politiche di austerità – riducendo il reddito nazionale – comporterebbero per lo Stato il rischio di ricevere meno gettito del previsto dalle imposte, non riuscendo così a ripagare il debito pubblico che, nel frattempo, sarà diventato insopportabile rispetto al PIL decrescente (Di Maria e Gennaro 2011). In tal senso Fitoussi (2003) propone l'adozione di quella che, nel Regno Unito, chiamano la "regola d'oro" della finanza pubblica: tale regola prevede che il deficit di bilancio "di funzionamento", ovvero al netto degli investimenti, debba essere nullo nel medio periodo o ancora meglio la regola ottimale sarebbe quella di un disavanzo strutturale nullo, al netto degli investimenti anche se la definizione di investimento pubblico non è agevole. Il paradosso dell'Europa è che la sua costruzione ha svuotato parte della sovranità degli Stati nazionali senza aver costruito una reale sovranità europea.

2.1.5. Sintesi dei diversi approcci all'"agire fiscale" dei singoli Stati e framework esplicativo

In conclusione il sistema federale, o meglio il sistema governativo multilivello, per funzionare deve andare di pari passo con i principi di responsabilizzazione e con il decentramento politico-fiscale: ciò significa che la struttura centrale deve necessariamente snellirsi e le strutture periferiche devono individuare dei centri di

responsabilità atti a rispondere adeguatamente al raggiungimento o meno di determinati obiettivi. I molti cambiamenti e l'internazionalizzazione delle finanze fanno presagire che nell'attuazione di un sistema impositivo i principi della territorialità e della residenza iniziano ad essere "impropri"; la globalizzazione, ancora, ha determinato vincoli stringenti per l'applicazione delle politiche fiscali, e l'OECD ha creato il forum sull'amministrazione fiscale a cui prendono parte 43 Stati e che rappresenta un luogo nel quale i leader delle amministrazioni fiscali di tutto il mondo possono condividere le proprie esperienze ed aiutarsi reciprocamente per la promozione della *tax compliance*. L'enorme sviluppo della disciplina giuridica del diritto tributario internazionale è sintomatico della necessità di possedere una serie di regole, codificate da norme, che si propongono di raggiungere politiche fiscali e norme condivise.

Quanto finora detto sarebbe meglio rappresentabile dallo schema successivo creato dall'autore per comprendere come un sistema tributario nazionale all'interno di sistemi internazionali non possa godere di un'autonomia pura; le scelte di politiche fiscali più o meno stringenti non possono essere dettate solo da scelte interne ma si confrontano ed affrontano vincoli cogenti rappresentati da elementi esterni allo Stato ed hanno opportunità da cogliere per rendere i propri prodotti ed il proprio territorio attrattivo per altri soggetti che, a parità di condizioni strutturali, potrebbero decidere di investire in uno Stato con una fiscalità agevolata.

Per comprendere lo schema successivo "economia aperta e vincolata" si prende in esame la situazione italiana. L'art. 117 della Costituzione Italiana afferma che "*La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.*" E qui già si evidenzia sinteticamente il primo limite esplicitamente costituito dai vincoli imposti dal contesto internazionale. La Costituzione nello stesso articolo precisa che lo Stato ha, comunque, legislazione esclusiva in una serie di materie, tra queste al punto e) del II comma dell'art. 117: "*moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; armonizzazione dei bilanci pubblici; perequazione delle risorse finanziarie*". A questa autonomia apparentemente "pura" fanno da contrappeso i vincoli dettati da un federalismo fiscale ancora in stato embrionale, introdotto in Italia con la legge delega del 5 maggio 2009, n. 42, che stabilisce in modo

puntuale la struttura fondamentale delle entrate di Regioni ed Enti locali e la modifica del Titolo V della Costituzione che all'art. 119 recita: *“I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea.”*

“I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione [53 c.2] e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio.

La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante.

Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite.

Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato.

Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento, con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio.

E' esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti.” La Costituzione riconosce alle Regioni, salvo che per determinate materie riservate unicamente allo Stato, dunque, una potestà legislativa concorrente. Occorre, poi, sottolineare che l'adesione all'Unione Europea ha imposto agli Stati Membri dei vincoli come, ad esempio, il vincolo relativo al pareggio di bilancio che è entrato nella Costituzione italiana attraverso la legge costituzionale n. 1/2012, pubblicata nella G.U. del 23 aprile 2012. La citata legge costituzionale introduce in Costituzione il principio del “pareggio

di bilancio” insieme ad un vincolo di sostenibilità del debito di tutte le Pubbliche Amministrazioni

Ai sensi dell’articolo 81 “Lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico. Il ricorso all'indebitamento è consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali. Ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte ...omissis...”

All'articolo 97 della Costituzione si inserisce, poi, l'obbligo di assicurare l’equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico, in coerenza con l’ordinamento dell'Unione Europea a tutte le pubbliche amministrazioni.

Ancora più cogente il vincolo per gli Enti Locali riportato nel già citato articolo 119 della Costituzione. Tali vincoli hanno sembianze quasi “coercitive” che si contrappongono alla presunta autonomia tributaria.

L’ipotizzata interdipendenza dei sistemi politici, in genere, e fiscali, in particolare, è oggetto di analisi e studi da diversi anni. Genschel e Schwarz (2011) sostengono che le aliquote fiscali previste in una giurisdizione sono modellate da quelle di altre giurisdizioni. Anche se non attinente alla materia fiscale Shipan e Volden (2006) dimostrano l’interdipendenza normativa tra Stati con il caso dei divieti di fumo che si sono diffusi prima all'interno degli USA e poi tra i Paesi europei. Nel voler sistematizzare ed analizzare la metodologia per affrontare il tema dell’interdipendenza ci si imbatte in quello che è stato definito il "problema di Galton" (Ross e Homer, 1976), che è noto a pregiudicare qualsiasi analisi comparativa.⁷

L’interdipendenza politica è stata studiata da tre prospettive vale a dire il trasferimento, la diffusione e la convergenza. Il trasferimento è “*il processo attraverso il quale la conoscenza circa le politiche, le disposizioni amministrative, le istituzioni e le idee presenti in un unico sistema politico (passato o presente) vengono utilizzate per lo sviluppo di politiche, disposizioni amministrative, le istituzioni e le idee in un altro sistema politico*” (Dolowitz e Marsh, 2000). Per esempio, Jacobs e Barnett (2000) analizzano il ruolo di una particolare task force in importazione e di adattare le proposte

⁷ Il nome deriva da un punto sollevato da Francis Galton che sosteneva che i costumi delle diverse società potrebbero provenire da un unico modello, in questo caso il numero di osservazioni indipendenti che possono essere sfruttate in un confronto è, infatti, un solo (Tylor, 1889).

di politica sanitaria degli Stati Uniti e del Regno Unito in Nuova Zelanda. La diffusione si verifica "*quando le decisioni politiche del governo in un determinato Paese vengono sistematicamente condizionate da scelte politiche precedenti realizzate in altri Paesi*" (Simmons, Dobbin e Garrett, 2006). Per esempio, Gilardi, Fiiglister e Luyet (2009) hanno trovato che alcuni Paesi sono stati più propensi ad adottare riforme per il finanziamento ospedaliero se altri -Paesi sembravano averne tratto vantaggio. Il trasferimento e la diffusione sono due fenomeni molto simili fra di loro anche se la letteratura li differenzia per gli approcci metodologici da utilizzare nel loro studio: analisi qualitative per il primo e quantitative per il secondo. Convergenza politica, infine, significa che le politiche diventano sempre più simili nel tempo (Bennett, 1991). Ad esempio, sulla base dei dati delle spese, Starke, Obinger e Castelli (2008) hanno concluso che il welfare dei Paesi OCSE tende ad armonizzarsi, quindi, dando vita ad una parziale convergenza.

La liberalizzazione del commercio, la convertibilità della valuta a livello mondiale, l'integrazione territoriale (mercato unico dell'UE o NAFTA), i mutamenti tecnologici hanno fatto in modo che molti osservatori temessero (Sinn, 1990; Scharpf, 1991; Steinmo, 1994; Tanzi, 1995; Rodrik, 1997), o auspicassero (Edwards e Keen, 1996) la nascita di una concorrenza fiscale internazionale e che si potesse avere un sistema fiscale armonizzato in un mercato globale in grado di controllare l'eccesso di spesa. La competizione fiscale si attua "normalmente" attraverso due strade: la riduzione delle aliquote o la riduzione della base imponibile; la prima si attua soprattutto nei confronti di quegli elementi con più alta volatilità mentre la seconda intacca l'oggetto della tassazione. La letteratura in merito dimostra, però, che i soggetti passivi di imposta "gradiscono" maggiormente e rispondono positivamente al taglio delle tasse, sia perché le aliquote fiscali hanno una maggiore visibilità rispetto ai tagli alla base imponibile od dell'imposta (deduzioni o detrazioni) e il taglio delle aliquote invia un segnale forte all'estero di competitività fiscale rispetto al restringimento della base imponibile (Ganghof, 2000) ed è il reale *discrimen* nella scelta di allocazione di investimenti dei soggetti ad alto reddito (PriceWaterhouseCoopers, 2005); infine, una base ristretta non offre protezione verso il fenomeno del *profit-shifting*.

Esiste, poi, un metodo "non ortodosso" di concorrenza: la riduzione dei controlli; ciò potrebbe accadere tra i Paesi Ue a seguito dell'armonizzazione fiscale europea che pur

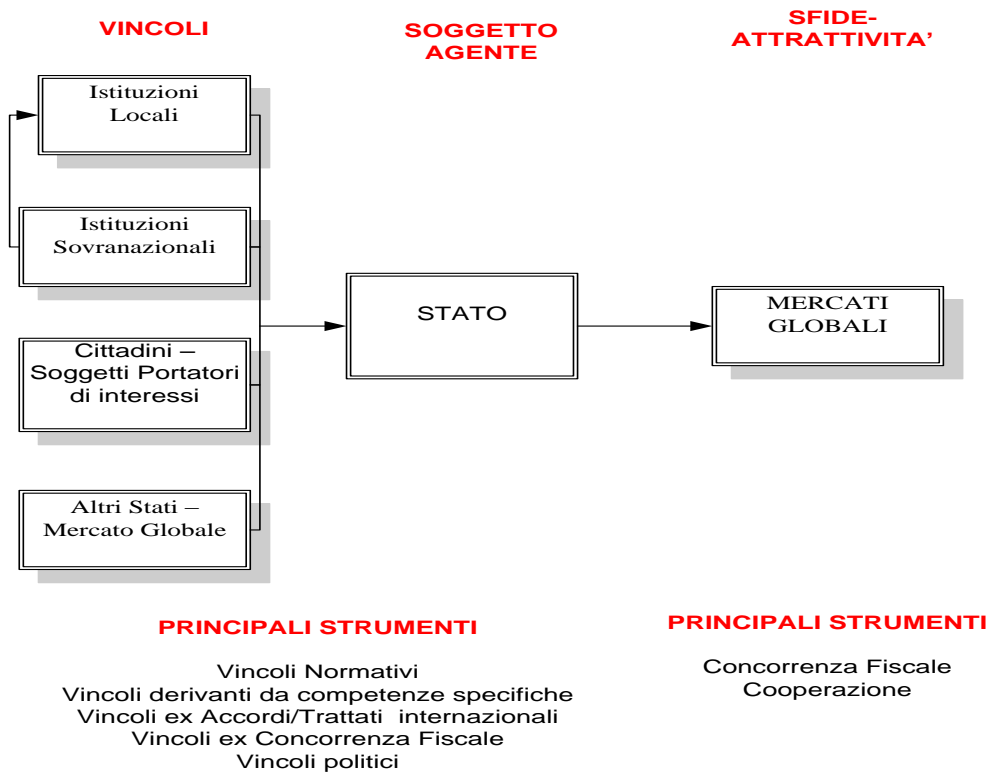
limitando la concorrenza fiscale innescherà una competizione attraverso la tolleranza dell'evasione (Smith, 1997).

L'ultimo possibile elemento che può far divenire uno Stato competitivo è quello di imporre rigide regole sulla segretezza su investimenti o depositi accompagnati da bassi livelli di aliquote. L'esempio più lampante è dato dalla Svizzera.

Tra le risposte politiche cooperative esistono degli approcci radicali quali la chiusura dei confini nazionali per le transazioni economiche (Corea del Nord) o la delega del potere di tassare ad un'istituzione internazionale comune (approccio Mondo-Stato). A questo proposito, però, bisogna ricordare che il secondo approccio, benché plausibile, non è stato accolto neanche dai Paesi Ue.

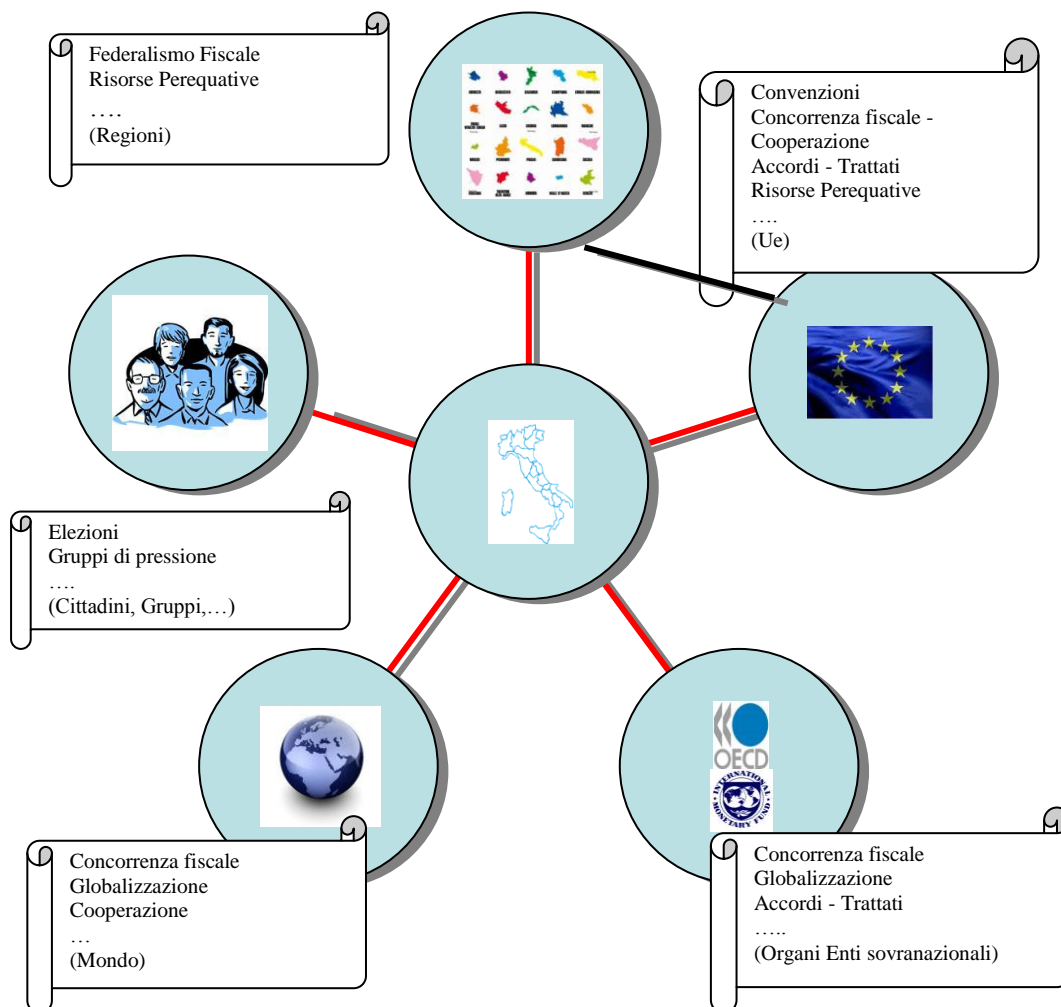
Esistono ulteriori misure cooperative come quelle che prevedono limiti alla concorrenza fiscale o misure per rafforzare il principio di residenza/destinazione o limitare l'arbitraggio fiscale internazionale, in virtù del principio di origine/provenienza. Tutte le misure possono essere attuate unilateralmente o collettivamente. I Governi possono utilizzare convenzioni fiscali bilaterali per rendere efficace la tassazione basata sulla residenza all'estero. Si possono concludere accordi bilaterali o multilaterali sullo scambio di informazioni al fine di aiutare a vicenda il monitoraggio dei redditi esteri dei contribuenti nazionali. I Governi possono accordarsi su un'aliquota fiscale comune (Imposta indiretta minima il 15% per Ue), possono adottare norme antielusione nazionali per impedire ai contribuenti residenti di muovere "artificialmente" la base imponibile fuori dal Paese. In un sistema Multi-Paese asimmetrico la cooperazione fiscale rischia di essere difficile e fragile. Le considerazioni sull'equità internazionale e l'indignazione sulla normativa dei paradisi fiscali stranieri che prosperano hanno fatto sì che si cercasse da molte parti una cooperazione fiscale come evidenziato anche dalle dichiarazioni politiche registrate nei G20. Vi è una crescente pressione politica sui paradisi fiscali perché mutino il loro atteggiamento dimostrandosi più cooperativi in materia fiscale. In conclusione, quindi, una profonda integrazione economica incorpora a poco a poco le norme nazionali verso norme e istituzioni internazionali. In definitiva le tasse restano nazionali, ma sono sempre più vincolate da fattori internazionali.

Figura 2. 2: Schema Vincoli-Sfide dei sistemi fiscali nazionali



Fonte: Ns elaborazione

Figura 2. 3: Vincoli-Sfide Italia



Fonte: Ns elaborazione

2.2. Elementi caratterizzanti i principali sistemi fiscali. Confronto fra alcuni Paesi Europei e Stati Uniti

Pigou (1929) sosteneva che il benessere sociale fosse dato non solo dalla quantità ma anche dalla distribuzione uniforme del reddito e della ricchezza. Rawls (2001), sosteneva che tutti i beni sociali principali dovessero essere distribuiti in modo eguale, tale distribuzione avrebbe dovuto avvantaggiare i più socialmente svantaggiati. Le riforme fiscali possono aiutare tale sistema attraverso un sistema fiscale affidabile in grado di rendere il principio di giustizia sociale efficace. La giustizia sociale deve comunque tener conto di elementi caratterizzanti i sistemi fiscali: l'equità orizzontale, la

complessità delle imposte sul reddito, la concorrenza e il decentramento (compreso il ruolo dei tributi locali e l'impatto della globalizzazione) (Profeta 2003). L'equità orizzontale, ad esempio, si basa sul principio che soggetti con uguale capacità di pagare le tasse, misurata dal reddito complessivo, devono pagare importi uguali. La necessità di semplificazione fiscale è uno degli elementi che si auspica quando si parla della farraginosità dei sistemi fiscali; semplificazione che ha come *driver* principale la riduzione del numero delle aliquote. Anche in questo caso, però, come nel caso dell'equità, accade che la competizione politica richieda sistemi complessi e disuguaglianze per poter creare "rendite di posizione" dove allocare il proprio elettorato di riferimento (Warskett, Winer e Hettich 1998). Legato alla complessità è anche il fenomeno della progressività dell'imposta sul reddito delle persone fisiche. Il grado di progressività dipende da fattori economici, come la disparità di reddito, e da fattori politici. Un ulteriore elemento, comunque ampiamente discusso nei paragrafi precedenti è la scelta verso sistemi fiscali concorrenziali od armonizzati, accentrati o decentrati; elementi che analizzando la storia dei diversi sistemi hanno contribuito o meno a drenare risorse ed hanno un forte impatto sulle politiche economiche dei singoli Paesi. La definizione del sistema fiscale di successo è un processo difficile e complesso che può trovare diversi ostacoli lungo il proprio percorso. Gli obiettivi dei *policy maker* sono spesso multi-dimensionali e le loro priorità possono cambiare nel tempo e anche, occasionalmente, abbastanza rapidamente. Vi è ormai un consistente apporto di analisi empiriche che dimostrano che i flussi di IDE (investimento Diretto all'Estero) rispondono alle aliquote fiscali (ad esempio, De Mooij e Ederveen, 2006 Feld e Heckemeyer, 2009). Allo stesso tempo, non ci sono prove che una corsa al ribasso delle aliquote fiscali possa automaticamente rappresentare un volano per l'attrattività degli investimenti; uno degli elementi ostativi, ad esempio, potrebbero essere gli effetti di agglomerazione in grado di "bloccare" le imprese e i capitali in alcune regioni e permettere un elevato livello di aliquote.

2.2.1. La struttura dei sistemi fiscali europei

La struttura e l'evoluzione dei sistemi fiscali europei nel corso degli ultimi anni confermano le peculiarità dell'area UE dove la pressione fiscale è in media superiore a quello dell'area OCSE; le medie europee, comunque, nascondono notevoli differenze tra i singoli Paesi.

In Europa la struttura base di imposte sul reddito delle persone fisiche è molto simile tra i Paesi OCSE; le differenze si possono trovare principalmente negli oneri deducibili. Un numero crescente di Paesi, poi, ha introdotto aliquote basse per determinati tipi di reddito di capitale (interessi, dividendi e plusvalenze). Mutevoli sono poi gli incentivi fiscali mirati per le PMI in grado di svolgere un ruolo importante come stimolo alla crescita dell'intero sistema-Paese. Gli incentivi fiscali hanno due grandi forme: incentivi *front-end*, in cui gli investitori ricevono crediti di imposta sul reddito per gli investimenti di qualificazione ed incentivi *back-end* in base ai quali gli investitori ricevono benefici fiscali sui redditi finanziari conseguiti. Negli ultimi anni, ancora, la struttura della tassazione sub-nazionale è stata caratterizzata principalmente da: uso crescente delle tasse di proprietà ed una maggiore pertinenza delle entrate non fiscali (ad esempio oneri per l'utenza) (OECD 1999, 2002a e 2002b). Annualmente la Commissione Europea in collaborazione con Eurostat redige un rapporto⁸ sui principali sistemi fiscali che si accompagna ad un ulteriore rapporto della Commissione sulle riforme fiscali⁹ ed un altro edito dall'OECD¹⁰; tali rapporti, che presentano, comunque, dati aggiornati al 2011, danno un quadro di sintesi completo dell'andamento della fiscalità in Europa ed in altri Stati.

Le situazioni critiche di diversi Paesi Ue hanno determinato la necessità di politiche restrittive volte al risanamento dei singoli bilanci. Nell'UE, nonostante la crescente imposizione sui redditi delle persone fisiche, in media si è assistito ad una riduzione delle imposte sui redditi più bassi. Si è assistito ad un incremento delle imposte sui consumi, sugli immobili e quelle sull'ambiente nonostante molti analisti abbiano criticato tale tendenza sulla base dell'ipotesi che la depressione dei consumi rappresenti il prerequisito alla crisi globale. L'UE tendenzialmente sta cercando di spingere i propri Membri verso un "*Tax shifting*" dalle imposte sul lavoro e sulle imprese a forme di tassazione maggiore sui consumi seguendo l'approccio che vede meno contrastata la pressione fiscale indiretta rispetto a quella diretta.

⁸ "Taxation trends in the European Union" a cura di European Commission services, Eurostat 2013

⁹ "Tax Reforms in EU Member States - Tax policy challenges for economic growth and fiscal sustainability" a cura di European Commission services, 2013

¹⁰ "Tax Administration 2013- Comparative information on OECD and other advanced and emerging Economies" OECD, 2013

Tabella 2.3: Raccomandazioni sulle riforme generali di politica fiscale

<p>Box 1.1: Importance of taxation in the European Semester</p>
<p>Horizontal recommendation including Annual Growth Survey</p>
<p>The Annual Growth Survey for 2013 ⁽¹⁾ launched the 2013 European Semester of economic governance. It is the basis for a common understanding about the priorities for action at national and EU level for the next twelve months. The Annual Growth Survey should feed into national economic and budgetary decisions putting the EU country-specific recommendations and the commitments made under the Euro Plus Pact (EPP) into practice.</p>
<p>The Annual Growth Survey for 2013 is consistent with last year's AGS in guiding the Member States to continue to implement growth-friendly tax reforms. Regarding taxation, the Commission recommends the following in AGS 2013 (quoted from the Annual Growth Survey 2013):</p>
<ul style="list-style-type: none">• <i>The tax burden on labour should be substantially reduced in countries where it is comparatively high and hampers job creation. To ensure that reforms are revenue-neutral, taxes such as consumption taxes, recurrent property taxes and environmental taxes could be increased.</i>• <i>Additional revenue should be raised preferably by broadening tax bases rather than by increasing tax rates or creating new taxes. Tax exemptions, reduced VAT rates or exemptions on excise duties should be reduced or eliminated. Environmentally harmful subsidies should be phased out.</i>• <i>Tax compliance should be improved through systematic action to reduce the shadow economy, combat tax evasion and ensure greater efficiency of tax administration.</i>• <i>The corporate tax bias towards debt-financing should be reduced.</i>• <i>Real estate and housing taxation should be reformed to prevent the recurrence of financial risks in the housing sector. In particular, aspects of tax schemes which increase the debt bias of households, typically through tax relief for mortgages, should be reviewed.</i>
<p>Assessment of national reform strategies by the Commission and the Council</p>
<p>The European Semester closes in June each year with the Council's endorsement of the Country-Specific Recommendations (CSRs). Each Member State's national policy strategy is set out in its Stability and Convergence Programme (SCP) and in its National Reform Programme (NRP). The SCP sets out measures to ensure sound public finances, while the NRP sets out the measures planned to boost growth and jobs and address potential macroeconomic imbalances. The Commission also assesses the Euro Plus Pact commitments of the participating Member States to the extent that they are included in the NRPs. It provides a detailed assessment of the implementation by Member States of the CSRs in the country-by-country analysis it presents to the June European Council each year and proposes changes or amendments to CSRs based on that analysis.</p>
<hr/> <p>⁽¹⁾ European Commission (2012b).</p>

Fonte: Commissione Europea

Le raccomandazioni specifiche per Paese, approvate dal Consiglio europeo il 28 giugno 2013 ed adottate dal Consiglio ECOFIN del 9 luglio 2013 mettono in luce l'importanza di ulteriori riforme fiscali. A livello nazionale emerge l'importanza del coordinamento fiscale per combattere la frode e l'evasione fiscale. Nella realtà nell'Ue tra il 2012 ed il 2013 la tassazione media sui consumi ha subito un incremento e la CIT (imposte sul reddito delle società) una riduzione. Seguendo le raccomandazioni dell'UE, molti sono stati gli incentivi per l'imprenditorialità in genere e per le start-up, in particolare,

compensati con variazioni sulla tassazione immobiliare o attraverso revisioni dei valori immobiliari quale base imponibile su cui applicare l'imposta o aumentando le aliquote soprattutto per gli immobili considerati di pregio. L'UE per il 2013 ha posto l'accento sulla necessità di migliorare l'efficienza della riscossione delle imposte. Secondo l'UE, poi, esistono dei modelli "win-win" che possono sia favorire la crescita che ridurre le disparità di reddito. Un esempio tra tutti è la riduzione della frode fiscale che può contribuire positivamente sia ad obiettivi di politica sociale che a ridurre le distorsioni sistemiche. I contribuenti ad alto reddito spesso hanno più opportunità e competenze per evadere o per mascherare e cambiare le loro fonti di reddito attraverso pianificazione fiscale aggressiva basata sull'uso dei disallineamenti tra i sistemi fiscali che possono creare disuguaglianze. Negli Stati membri dell'Unione europea, la ricchezza è distribuita sostanzialmente in maniera più diseguale rispetto al reddito; le ragioni addotte fanno riferimento ad un rallentamento della produttività conseguente una quota crescente del capitale-eredità. Per migliorare la capacità redistributiva del welfare è importante prendere in considerazione la *Tax compliance*. Per la Grecia, l'Ungheria e l'Italia l'evasione fiscale ha costituito lo strumento per ridurre arbitrariamente la progressività del sistema fiscale (Matsaganis et al, 2010; Benedek e Lelkes, 2011). Dopo un breve ma necessario excursus sulla direzione intrapresa ed auspicata dall'UE, nel paragrafo successivo viene evidenziato un quadro di sintesi necessario per conoscere gli Stati membri

2.2.2. Il fisco nell'Ue: dati di sintesi

L'unione Europea (UE 27) presenta al 2011 una pressione fiscale pari al 40% del PIL, gli Stati Uniti si attestano, invece, su un valore di poco superiore al 25%. Il livello di tassazione in Europa è elevato non solo rispetto agli USA ma anche rispetto alle altre economie avanzate; tra i principali membri dell'OCSE non europei, solo il Canada, Israele e la Nuova Zelanda hanno un rapporto imposta/PIL che supera il 30% del PIL (nessuno comunque al di sopra del 33%).

Tabella 2.4: Fiscal Pressure: Total Taxes (including SSC) as % of GDP - 2011

Stato/Area	Anno: 2011	Delta Stato - Ue (27)
Denmark	48,6	8,6
Belgium	46,7	6,7
France	45,7	5,7
Sweden	45,1	5,1
Austria	43,9	3,9
Finland	43,8	3,8
Italy	42,8	2,8
Norway	42,5	2,5
European Union (15 countries)	40,7	
European Union (27 countries)	40,0	
Germany	39,7	-0,3
Netherlands	39,2	-0,8
Luxembourg	38,9	-1,1
Slovenia	37,5	-2,5
United Kingdom	37,4	-2,6
Hungary	37,4	-2,6
Portugal	36,1	-3,9
Iceland	35,9	-4,1
Cyprus	35,4	-4,6
Greece	34,9	-5,1
Czech Republic	34,6	-5,4
Malta	34,4	-5,6
Spain	33,0	-7,0
Estonia	32,5	-7,5
Poland	32,3	-7,7
Ireland	29,7	-10,3
Slovakia	28,8	-11,2
Romania	28,5	-11,5
Switzerland	28,4	-11,6
Latvia	27,7	-12,3
Bulgaria	27,2	-12,8
Lithuania	26,3	-13,7
Usa	25,2	-14,8

Fonte: Ns Elaborazione su dati Eurostat¹¹

Nel 2011, le entrate fiscali, in termini di PIL, sono aumentate notevolmente in UE anche a causa di una riduzione del PIL non ancora intercettato dal gettito fiscale (esempio: il PIL diminuisce – cala la produzione – l’Industria reagisce dopo un po’ tagliando il personale e manca il gettito dei lavoratori dipendenti’); molti Paesi poi hanno aumentato le imposte indirette, quali IVA, e introdotto nuove imposte, come le tasse supplementari

¹¹ Eurostat Main national accounts tax aggregates: code: gov_a_tax_ag (Last update of data:21.10.2013)

sulle istituzioni finanziarie (prelievi bancari, addizionali, imposte sui salari) e tasse di proprietà.

A fronte di un'accresciuta pressione fiscale in alcuni Paesi all'interno dell'UE il divario è cresciuto: i due estremi UE nella tabella sopraesposta presentano un gap tra minimo e massimo di oltre 22 punti percentuali. A questo proposito, è d'uopo introdurre l'assunto presto dimostrabile, che un'elevata pressione fiscale non necessariamente implica consumi ridotti e, quindi, ridotta produzione, tanto che il GDP per Capita (fonte Eurostat) della Danimarca è pari a 37.600 euro nel 2011, mentre quello della Lituania è pari ad euro 7.700 con un rapporto di quasi 1 a 5, nonostante l'indice del costo della vita¹² per i due Paesi sia pari rispettivamente a 5,29 per la Danimarca e 2,45 per la Lituania, con un rapporto in questo caso di 1 a 2,15.

Queste grandi differenze dipendono principalmente dalle scelte di politica sociale come la fornitura pubblica o privata di servizi, le pensioni di vecchiaia, l'assicurazione sanitaria e l'istruzione, dalla misura del rapporto di lavoro pubblico, o di attività statali, etc.; anche i fattori tecnici svolgono un ruolo rilevante: alcuni Stati membri prevedono, infatti, l'assistenza sociale o economica attraverso sgravi fiscali.

La struttura dei sistemi fiscali è sinteticamente rappresentata nella tabella che segue. Si evidenziano differenze notevoli tra i singoli Paesi dell'UE: i Paesi nordici hanno prevalentemente una quota relativamente elevata di imposte dirette. In Danimarca e, in misura minore, anche in Svezia e nel Regno Unito le quote di contributi sociali per le entrate fiscali sono basse.

¹² "Retail price indices relating to living expenditures of United Nations officials New York City = 100, index" ONU June 2013

Tabella 2.5: tax structures by tax type and by level of government

State	Tax structure by tax type			Tax structure by level of government				
	Indirect	Direct	Social Contribution	Central	State	Local	Social security funds	Eu Institutions
Belgium	29,6	38,0	32,3	25,7	24,9	5,3	42,6	1,5
Bulgaria	54,2	18,9	26,9	69,2	n.a.	3,0	26,9	1,0
Czech Republic	34,2	21,1	44,7	68,7	n.a.	13,9	16,4	0,9
Denmark	35,6	62,8	2,1	70,8	n.a.	26,7	2,1	0,4
Germany	29,8	30,0	40,1	30,5	21,0	7,7	40,1	0,6
Estonia	43,1	20,0	36,9	68,1	n.a.	13,3	17,6	1,0
Ireland	39,4	43,4	17,2	79,2	n.a.	3,5	16,4	0,9
Greece	40,1	27,1	32,8	66,6	n.a.	0,7	32,0	0,7
Spain	32,5	31,6	38,6	29,2	23,1	9,5	37,0	1,1
France	35,4	26,9	38,4	32,5	n.a.	12,5	54,5	0,6
Italy	33,8	34,7	31,5	52,9	n.a.	15,0	31,5	0,6
Cyprus	41,9	33,3	24,8	73,2	n.a.	1,4	24,8	0,6
Latvia	42,1	26,8	31,1	48,4	n.a.	19,7	31,1	0,8
Lithuania	45,6	17,0	37,6	51,2	n.a.	10,2	37,4	1,2
Luxembourg	32,3	38,0	29,7	66,0	n.a.	4,7	28,9	0,4
Hungary	45,8	18,7	35,5	58,6	n.a.	6,5	34,2	0,7
Malta	42,3	39,4	18,3	99,0	n.a.	n.a.	n.a.	1,0
Netherlands	31,2	30,4	38,4	56,7	n.a.	3,8	38,4	1,1
Austria	34,7	30,9	34,6	48,8	10,0	12,0	28,6	0,6
Poland	43,3	21,7	35,3	51,8	n.a.	12,4	35,0	0,7
Portugal	42,0	29,9	28,1	67,0	n.a.	6,5	25,7	0,9
Romania	46,9	21,2	31,9	63,8	n.a.	3,8	31,7	0,7
Slovenia	38,7	21,2	40,4	48,5	n.a.	10,8	39,8	0,9
Slovakia	37,9	19,1	43,0	46,2	n.a.	10,4	42,3	1,1
Finland	33,1	38,1	28,8	47,3	n.a.	23,3	28,8	0,5
Sweden	42,0	42,2	15,9	58,8	n.a.	34,3	6,5	0,4
U.K.	37,7	43,9	18,5	94,3	n.a.	4,8	n.a.	0,9
Norway	27,2	50,5	22,3	65,4	n.a.	12,3	22,3	n.a.
Iceland	40,0	48,6	11,4	73,4	n.a.	26,6	0,0	n.a.
EU-27								
weighted	34,5	33,2	33,5	49,1	21,0	10,8	37,3	0,7
arithmetic	38,7	30,6	30,9	58,3	19,8	10,6	30,0	0,8

Fonte: Ns elaborazione su dati Commission services¹³

¹³ "Taxation trends in the European Union - Data for the EU Member States, Iceland and Norway" Commission services - 2013 edition

Nell'analisi dei dati si è cercato di comprendere le differenze presenti all'interno dell'Ue onde rinvenire se possibile, attraverso la creazione di un indice, una classifica dei Paesi Ue "fiscalmente più attrattivi". A tal proposito, l'autore ha ritenuto utile estrapolare alcuni dei più importanti driver che guidano i soggetti, siano essi persone fisiche, siano essi società ad investire o trasferirsi in un altro Stato seguendo parte dei suggerimenti dettati dalla letteratura (Berti, Kirchle 2001; Cleeve 2008; Tasca, Vietti 2009; Padovano, Petretto 2010; Ricolfi 2011; Cicchetti, Lorenzetti, Zamagni 2012). Nella tabella successiva per i singoli Stati si riportano le variabili burocrazia sia nell'ottica del tempo che nell'ottica dei costi, la variabile legalità, il sistema fiscale in termini di complessità e di gravosità ed, infine, la corruzione.

Le fonti:

dalla Banca Mondiale sono stati considerati i seguenti indici aggiornati al 2012: Cost of business start-up procedures (% of GNI per capita): il costo per registrare l'avvio di un'impresa normalizzato come percentuale di RNL pro-capite; strength of legal rights index (che misura il grado attraverso cui le garanzie prestate ed il diritto fallimentare tutelano, in caso di insolvenza strutturale, i creditori); un buon indicatore è rappresentativo di un accesso al credito più fluido da parte delle aziende; time to prepare and pay taxes: è il tempo, in ore, che serve, ogni anno, per preparare, archiviare e pagare tre principali tipi di tasse: l'imposta sul reddito delle società, l'imposta sulle vendite e le imposte sul lavoro, comprese le imposte sui salari e sicurezza sociale del valore aggiunto o contributi; time to resolve insolvency: è il numero di anni dalla presentazione dello stato di insolvenza in tribunale fino alla cessione dei beni non più produttivi;

Dai dati della Commissione Europea (fonte: Eurostat)

Taxes as % of GDP: rappresenta l'impatto della pressione fiscal sul GDP

Dal Transparency International's CPI.

Corruption Perceptions Index: misura i livelli percepiti di corruzione nel settore pubblico.

Figura 2.6: Indicatore di attrattività Paesi Ue oltre Svizzera, Norvegia, Islanda ed USA

	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)	IA	Position
Stato/Area	2012	2012	2012	2012	2011	2012	(da 6 a 60)	Ranking
Austria	4,9	7,0	170,0	1,1	43,9	69	36	11
Belgium	5,2	6,0	156,0	0,9	46,7	75	33	16
Bulgaria	1,1	8,0	454,0	3,3	27,2	41	31	20
Cyprus	12,4	9,0	147,0	1,5	35,4	66	29	26
Czech Republic	8,2	6,0	413,0	3,2	34,6	49	28	28
Denmark	0,2	9,0	130,0	1,0	48,6	90	44	3
Estonia	1,6	7,0	85,0	3,0	32,5	64	30	23
Finland	1,0	8,0	93,0	0,9	43,8	90	43	5
France	0,9	7,0	132,0	1,9	45,7	71	31	21
Germany	4,9	7,0	207,0	1,2	39,7	79	33	17
Greece	20,5	4,0	202,0	2,0	34,9	36	21	30
Hungary	8,9	7,0	277,0	2,0	37,4	55	30	24
Iceland	3,0	7,0	140,0	1,0	35,9	82	40	7
Ireland	0,3	9,0	80,0	0,4	29,7	69	44	4
Italy	16,5	3,0	269,0	1,8	42,8	42	22	29
Latvia	2,3	10,0	264,0	3,0	27,7	49	35	13
Lithuania	1,1	5,0	175,0	1,5	26,3	54	36	12
Luxembourg	1,9	5,0	59,0	2,0	38,9	80	37	8
Malta	8,9	3,0	139,0	3,0	34,4	57	29	27
Netherlands	5,1	6,0	127,0	1,1	39,2	84	31	22
Norway	1,7	6,0	87,0	0,9	42,5	85	37	9
Poland	14,4	9,0	286,0	3,0	32,3	58	32	18
Portugal	2,3	3,0	275,0	2,0	36,1	63	30	25
Romania	2,8	9,0	216,0	3,3	28,5	44	35	14
Slovak Republic	1,8	9,0	207,0	4,0	28,8	46	35	15
Slovenia	nd	4,0	260,0	2,0	37,5	61	n.d.	
Spain	4,7	6,0	167,0	1,5	33,0	65	32	19
Sweden	0,5	8,0	122,0	2,0	45,1	88	37	10
Switzerland	2,1	8,0	63,0	3,0	28,4	86	41	6
United Kingdom	0,7	10,0	110,0	1,0	37,4	74	45	2
United States	1,4	9,0	175,0	1,5	25,2	73	48	1
European Union 27	5,0	6,8	193,5	2,0	40,7	41,7		
Minimo	0,2	3,0	59,0	0,4	25,2	36,0	21	1,0
Massimo	20,5	10,0	454,0	4,0	48,6	90,0	48	30,0

(A) Cost of business start-up procedures (% of GNI per capita)

(B) Strength of legal rights index (0=weak to 10=strong)

(C) Time to prepare and pay taxes (hours)

(D) Time to resolve insolvency (years)

(E) Taxes (including SSC) as % of GDP

(F) CPI

IA: Indicatore di attrattività

Fonte: Ns elaborazione su dati Banca Mondiale, Transparency International, Commissione Ue

L'indice creato di "Attrattività" e il ranking successivo attribuito ai Paesi Ue a 27, oltre gli ulteriori quattro presenti in elenco, dimostrano che la migliore performance in termini di attrattività fiscal-burocratica, o ancora meglio di *business climate*, favorevole sia da attribuire Usa e UK. L'Italia si attesta su posizioni molto arretrate a causa dell'elevata pressione fiscale, elevati costi della burocrazia e della giustizia. Tale indicatore potrebbe in seguito essere implementato, prendendo in considerazione variabili sin qui non utilizzate. I risultati rinvenuti, comunque, seppur solo indicativi, sono in parte confrontabili ed in linea con il "Tax Attractiveness Index" (Keller e Schanz 2013) che, riflettendo l'attrattività del sistema fiscale di un Paese e le opportunità offerte di pianificazione fiscale, procede ad attribuire un ranking a 100 Paesi ed ha, tuttavia, come limite la serie temporale che si affida alle annualità 2005-2009.

Tabella 2.7: Tax Attractiveness Index per Country

Table 3
Tax Attractiveness Index per Country

This table reports mean values of the *Tax Attractiveness Index (TAX)* per sample country over years 2005 to 2009. The *TAX* represents an equally-weighted sum of 16 tax factors. It is restricted to values between zero and one. The closer the *Tax Attractiveness Index* is to one, the more attractive is the tax environment country *i* offers.

Country (Code)	TAX	Country (Code)	TAX	Country (Code)	TAX	Country (Code)	TAX
Algeria (DZA)	0.3424	Denmark (DNK)	0.4835	Korea (South) (KOR)	0.1505	Poland (POL)	0.4079
Angola (AGO)	0.3399	Dom. Republic (DOM)	0.4036	Latvia (LVA)	0.5194	Portugal (PRT)	0.4395
Argentina (ARG)	0.0890	Ecuador (ECU)	0.3730	Lebanon (LBN)	0.4541	Puerto Rico (PRI)	0.3217
Australia (AUS)	0.3361	Egypt (EGY)	0.2859	Liechtenstein (LIE)	0.5286	Romania (ROU)	0.4065
Austria (AUT)	0.6178	El Salvador (SLV)	0.4652	Lithuania (LTU)	0.4083	Russia (RUS)	0.3560
Bahamas (BHS)	0.8125	Estonia (EST)	0.6128	Luxembourg (LUX)	0.7219	Saudi Arabia (SAU)	0.4564
Bahrain (BHR)	0.7554	Finland (FIN)	0.5008	Macedonia (MKD)	0.4675	Serbia (SRB)	0.3667
Bangladesh (BGD)	0.3550	France (FRA)	0.5320	Malaysia (MYS)	0.6886	Singapore (SGP)	0.6798
Belarus (BLR)	0.3765	Germany (DEU)	0.5245	Malta (MLT)	0.6639	Slovak Republic (SVK)	0.5419
Belgium (BEL)	0.6206	Great Britain (GBR)	0.5913	Mauritius (MUS)	0.5395	Slovenia (SVN)	0.4592
Bermuda (BMU)	0.8125	Greece (GRC)	0.3869	Mexico (MEX)	0.2899	South Africa (ZAF)	0.4557
Bolivia (BOL)	0.5137	Guatemala (GTM)	0.4753	Montenegro (MNE)	0.4875	Spain (ESP)	0.4971
Botswana (BWA)	0.3626	Guernsey (GGY)	0.5943	Morocco (MAR)	0.4336	Sweden (SWE)	0.5747
Brazil (BRA)	0.3203	Hong Kong (HKG)	0.5120	Namibia (NAM)	0.5030	Switzerland (CHE)	0.5981
Brit. Virg. Islands (VGB)	0.7739	Hungary (HUN)	0.5229	Netherlands (NLD)	0.7076	Taiwan (TWN)	0.3157
Bulgaria (BGR)	0.4248	Iceland (ISL)	0.5112	Neth. Antilles (ANT)	0.6398	Thailand (THA)	0.3800
Canada (CAN)	0.3147	India (IND)	0.3868	New Zealand (NZL)	0.3547	Tunisia (TUN)	0.3935
Cayman Islands (CYM)	0.7813	Indonesia (IDN)	0.2206	Nicaragua (NIC)	0.4746	Turkey (TUR)	0.4000
Chile (CHL)	0.3310	Ireland (IRL)	0.6694	Nigeria (NGA)	0.4373	Ukraine (UKR)	0.4460
China (CHN)	0.3197	Israel (ISR)	0.3171	Norway (NOR)	0.5555	Unit. Arab Emir. (ARE)	0.7682
Colombia (COL)	0.3067	Italy (ITA)	0.3705	Pakistan (PAK)	0.3166	United States (USA)	0.2432
Costa Rica (CRI)	0.4379	Japan (JPN)	0.2748	Panama (PAN)	0.4806	Uruguay (URY)	0.5570
Croatia (HRV)	0.3634	Jersey (JEY)	0.7181	Paraguay (PRY)	0.5236	Venezuela (VEN)	0.1301
Cyprus (CYP)	0.7086	Kazakhstan (KAZ)	0.3533	Peru (PER)	0.1927	Vietnam (VNM)	0.4046
Czech Republic (CZE)	0.3837	Kenya (KEN)	0.4437	Philippines (PHL)	0.2240	Zimbabwe (ZWE)	0.2675

Fonte: Keller e Schanz 2013 presentato on line su sito taxprof.typepad.com

2.2.3. Sistemi fiscali a confronto – Principali Paesi Ue: Francia, Germania e gli USA

Nel presente paragrafo, al fine di procedere ad un'analisi descrittiva cross-country, sono stati osservati i maggiori sistemi fiscali europei cercando di rappresentarli secondo variabili omogenee per una migliore percezione degli elementi di contatto e delle relative differenze. Di ausilio per questa attività, oltre alle pubblicazioni inseriti nella bibliografia del presente capitolo anche le pubblicazioni a cura dell'OECD (2013), a cura della Commissione Europea ed Eurostat (2013), il dossier della Camera dei deputati - XVI Legislatura (2011), i lavori di Tsung-Sheng Tsai e C.C. Yang (2010), di Paolo di Lorenzo – Agenzia Entrate (2007), di Paola Profeta (2006), di Luigi Bernardi e Paola Profeta (2003), di A Baranes, Fc Crbm, A Befera (2003), della Guardia di Finanza (2001), Vito Tanzi (1982).

Francia

Il sistema fiscale francese si fonda su imposte nazionali ed imposte locali distinte in base alla destinazione del gettito. Nel 2011 il rapporto pressione fiscale (inclusi i SSC) sul GDP in Francia si è attestato al 45,7%, circa 5 punti sopra la media europea, in 27 Stati. L'assoggettamento all'imposta sul reddito (*impôt sur le revenu* I.R.) non è legata alla nazionalità del contribuente, ma al principio di territorialità per cui le persone fisiche fiscalmente residenti in Francia sono soggette a tassazione sui redditi ovunque prodotti mentre i soggetti non residenti, invece, sono gravati sui soli redditi prodotti nel territorio francese. L'art. 197 del *Code général des impôts*, stabilisce le seguenti aliquote, sulla base della suddivisione dei contribuenti in cinque fasce di reddito, così come modificato a partire dall'anno di imposta 2013 con l'introduzione dell'ultimo scaglione:

Reddito (in euro)	Aliquota
Da 0 a 5.963	0%
Oltre a 5.963 fino a 11.896	5,5%
Oltre a 11.896 fino a 26.420	14%
Oltre a 26.420 fino a 70.830	30%
Oltre a 70.830 fino a 150.000	41%

Oltre 150.000	45%
---------------	-----

Si tratta di un'imposta globale che include tutte le tipologie di reddito e che incide sul reddito delle famiglie tout court attraverso il meccanismo del "quoziente familiare" (*quotient familial*) secondo il quale il contribuente è assoggettabile all'imposta sul reddito per l'insieme degli utili e dei redditi dei membri della famiglia fiscale (*foyer fiscal*), composta dal contribuente, dall'eventuale coniuge (o dal partner per i PACS), dagli eventuali figli minori, nonché dalle eventuali persone invalide conviventi e a carico e non sui singoli redditi, eccetto in caso di separazione, divorzio, separazione dei beni o diverso domicilio. Il quoziente familiare è il risultato della divisione del reddito complessivo del foyer fiscal per il numero delle quote che ad esso spettano, il calcolo delle imposte delle singole quote ed infine la sommatoria delle imposte. E' facile comprendere che in un sistema a scaglioni la suddivisione per quote permette di abbattere l'imposta dovuta (viene fissato un tetto massimo di vantaggio fiscale). Una considerevole lista di oneri sono fiscalmente deducibili.

L'imposta sul patrimonio (*impôt de solidarité sur la fortune - ISF*) è un'imposta particolare dell'ordinamento francese ed è istituita sulle persone fisiche residenti in base al valore dei beni di proprietà: i beni immobili, gli attivi professionali (che possono essere esonerati a determinate condizioni), i beni mobili, altri beni materiali (gioielli, cavalli, automobili, yacht, barche da diporto, aerei da turismo, etc.), diritti e titoli (valori mobiliari, buoni del Tesoro, buoni di risparmio, etc.) dedotte le passività, se il valore netto di tale patrimonio è superiore a 1.300.000 euro. I beni aziendali, partecipazioni qualificate, alcune polizze di assicurazione sulla vita, le opere d'arte, da collezione e di antiquariato e vari altri beni da collezione sono esclusi da questa tassa. Una deroga del 75% si applica a determinate azioni nominative detenute dai dipendenti, dirigenti o azionisti ed uno sgravio fiscale è concesso per investimenti di capitale in piccole e medie imprese (PME ISF). L'ISF comprende due aliquote d'imposta per scaglioni di patrimonio: 0,25% tra 1,3 e 3 milioni di euro (con pagamento dell'ISF contemporaneamente all'Imposta sul reddito IR); e 0,50% per i patrimoni superiori a 3 milioni di euro (con obbligo di riempire una dichiarazione ISF). Per limitare gli effetti negativi delle soglie è stato messo a punto un dispositivo di detrazione (*décote*) per i patrimoni compresi tra 1,3 e 1,4 milioni di euro e tra 3 e 3,2 milioni di euro.

In Francia sono previste, poi, due tipologie d'imposte fondiari: la tassa fondiaria sulle proprietà costruite (*taxe foncière sur les propriétés bâties*: TFPB) e la tassa fondiaria sulle proprietà non costruite (*taxe foncière sur les propriétés non bâties*: TFPNB). Queste tasse contribuiscono alla formazione delle risorse fiscali dei comuni. Con riferimento all'imposta fondiaria sulle proprietà costruite, i contribuenti sono tenuti a pagare sull'abitazione principale possono avere uno sgravio fiscale se il proprio reddito non supera una determinata somma, stabilita dall'art. 1417, comma II, del Codice generale delle imposte. Lo sgravio fiscale è uguale alla frazione della quota dell'imposta dovuta superiore al 50% dei redditi del contribuente. Il proprietario o l'inquilino di un locale ad uso abitativo è, inoltre, tenuto al pagamento di una speciale imposta, chiamata tassa d'abitazione (*taxe d'habitation*), ed anche questa imposta contribuisce alla formazione delle risorse fiscali dei comuni.

Le imposte sul reddito delle società (*Impôt sur les Sociétés - I.S.*) vengono riscosse annualmente sul reddito prodotto dalle società di capitali e assimilate in ragione della loro forma giuridica e indipendentemente dall'oggetto sociale. Tale imposta si basa su due principi di fondo: la territorialità e il credito d'imposta. Le società francesi possono, inoltre, optare per un regime d'integrazione fiscale, il "regime di gruppo", che permette ad una società francese (società-madre) d'integrare nei suoi utili imponibili quelli delle sue filiali francesi (società-figlie) delle quali controlli almeno il 95% del capitale. In questo caso la società madre paga l'IS sull'insieme degli utili del gruppo. Anche la figura dell'imprenditore individuale a responsabilità limitata (EIRL), istituita nel 2010 può optare tra l'imposta sul reddito (IR) e l'imposta sulle società (IS). L'aliquota normale è il 33,33%. Le PMI sono tassate ad un tasso ridotto del 15% sui primi 38.120 euro di profitti. Le grandi imprese (fatturato oltre 7.630.000 euro e un reddito imponibile superiore a 2.289.000 euro) sono soggette ad un supplemento di imposta pari al 3,3% (CSB). La Francia impone un contributo *économique* territoriale a carico dei lavoratori autonomi e aziende. Tale imposta è stata creata nel 2010, in sostituzione del precedente *taxe professionnelle*.

La Francia propone, poi, una serie di incentivi fiscali per le imprese. Per quanto riguarda le società di persone, la tassazione avviene attraverso la determinazione del reddito imponibile e l'imposizione fiscale viene calcolata sui risultati d'impresa a livello di singoli associati.

Le imprese, poi, sono tenute, come le famiglie, al pagamento del TFPB e del TFPNB. Tali tasse sono dovute dalle imprese sui beni immobili di cui siano proprietarie (es. i locali commerciali, gli stabilimenti, etc.) e il valore locativo catastale contribuisce alla formazione parziale della base di calcolo dell'imposta.

La normativa fiscale francese prevede, poi, una tassa forfettaria (*imposition forfaitaire annuelle IFA*) che deve essere pagata anche in assenza di utili d'impresa, sono previste categorie di imprese esonerate e costituisce un onere deducibile dall'imponibile dell'IS.

Tra le imposte dirette si menzionano ancora l'*imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux* che colpisce le grandi imprese di rete, l'*exit tax* del 10% sulle riserve di capitale in franchigia d'imposta per le imprese d'assicurazione, *exit tax* sulle plusvalenze sulla cessione delle partecipazioni significative per i contribuenti che trasferiscono il loro domicilio fiscale fuori dal territorio francese e la tassa di "rischio sistemico" sulle banche.

La Francia ha approvato un disegno di modifica delle aliquote IVA (*Taxe sur la Valeur Ajoutée TVA*) che saranno aumentate dal 19,6% e dal 7% (ristrutturazione di abitazioni private, servizi di trasporto, sistemazione alberghiera, servizi di ristorazione, televisione, cinema, parchi a tema, etc.) rispettivamente al 20% e al 10% da gennaio 2014. L'aliquota ridotta applicata ai prodotti alimentari, attrezzature per disabili, libri, gas, elettricità, riscaldamento, concerti, teatri e altri spettacoli dal vivo, etc. (pari al 5,5%) subirà, in controtendenza, una riduzione al 5%. Mentre rimane invariato la quarta aliquota del 2,1% che si applica ai giornali, teatro, concerti e altri spettacoli live ed alcuni farmaci.

Per ciò che riguarda le accise (*accises*), sono previste diverse imposte sulla fabbricazione, vendita e circolazione di determinati prodotti di consumo, come, ad esempio, i prodotti del tabacco e le bevande alcoliche. È inoltre prevista una "tassa interna di consumo" sui prodotti energetici.

Il sistema francese di previdenza sociale è finanziato principalmente da contributi e tasse dedotte dal reddito. Gli oneri fiscali per i datori di lavoro sono compresi tra il 14% (al salario minimo, in piccole e medie imprese con meno di 20 addetti) e il 45%, mentre gli oneri fiscali a carico dei dipendenti sono circa il 14%.

Il pagamento delle imposte per i francesi avviene anche tramite moneta elettronica: i dati confermano che il 66% dei pagamenti per le persone fisiche e l'84% dei pagamenti

delle società sono “*fully electronic*”, un ottimo indicatore per la semplificazione degli adempimenti fiscali.

La *DGFIP Direction Générale des Finances Publiques*, costituita nell'Aprile 2008 con la fusione tra la Direzione Generale delle Imposte e la Direzione Generale della Contabilità Pubblica, svolge le sue attività sotto il controllo del *Ministère de l'Economie et des Finances*. I servizi centrali comportano tre direzioni incaricate della gestione pubblica, della gestione fiscale e funzioni di supporto (gestione del budget, risorse umane e informatiche). “*La DGFIP provvede all'acquisizione delle dichiarazioni dei redditi, al versamento delle imposte (imposte sui redditi, sul patrimonio ed imposte locali; imposte dovute dalle società) e alla riscossione. La DGFIP determina le imposte, controlla le dichiarazioni fiscali, conserva gli atti riguardanti gli immobili, procede alla riscossione delle entrate pubbliche, controlla e esegue le spese pubbliche, offre prestazioni di assistenza finanziaria agli enti locali, e gestisce la politica immobiliare dello Stato. Inoltre, la DGFIP controlla i contribuenti al fine di evitare la frode, l'evasione e l'elusione fiscale ed è l'Ente responsabile dell'Amministrazione fiscale*” (dal sito dell'Ufficio dell'Addetto fiscale presso l'Ambasciata di Francia in Italia).

A differenza di quanto avviene nel sistema italiano la Francia non conosce una speciale magistratura tributaria e si avvale, invece, di un sistema dualistico con un rapporto tra giurisdizione civile ed amministrativa. Vi è, tuttavia, la possibilità di ricorrere a degli organismi imparziali di conciliazione come la Commissione dipartimentale delle imposte dirette e delle tasse sul fatturato, oppure al Comitato Consultivo per la repressione dell'abuso di diritto.

Germania

In Germania il rapporto imposte/GDP è pari al 39,7%; è al di sotto della media europea (a 27) e molto al di sotto rispetto al sistema fiscale francese. Altra peculiarità del sistema fiscale tedesco è la sua relativa semplicità se rapportato alla complessità francese. Rispetto alla maggior parte degli altri Stati membri, la Germania si distingue per una corposa tassazione indiretta, ma soprattutto un'elevata quota dei contributi sociali. Le quote di spettanza di ciascun Ente territoriale sono stabilite in sede costituzionale per tutte le imposte tranne che per l'Iva. Per questa, infatti, la

Costituzione rinvia ad un'apposita legge federale frequentemente modificata, per tenere conto di eventuali esigenze congiunturali. Giacché federale, la quota di imposte ad appannaggio dello Stato è bassa, ovvero pari al 21% del gettito fiscale complessivo. Il sistema tributario è articolato su tre diversi livelli corrispondenti a quelli di Governo previsti dalla Costituzione: il Governo federale (*Bund*), i governi regionali (*Länder*) e quelli dei comuni (*Gemeinde*). Ai *Länder* tedeschi spettano: una quota del gettito dell'IVA, la ritenuta alla fonte sui salari, una quota dell'imposta sui redditi delle persone fisiche, persone giuridiche e sui redditi da capitale. I *Länder* hanno, inoltre, diritto a tutte le entrate da altre imposte quali successioni, donazioni e passaggi di proprietà. Gli Istituti di previdenza e sicurezza sociale ricevono il 40% del GDP e, pertanto, una scarsa parte compete al Governo federale (30,5%).

L'imposta sul reddito delle persone fisiche (*Einkommensteuer*) si applica ai residenti per tutti i redditi ovunque prodotti ed ai non residenti solo su per quelli di fonte tedesca. L'imposta ha carattere progressivo.

Reddito (in euro)	Aliquota
Da 0 a 8.004	0%
Da 8.005 a 52.881	progressione lineare tra 14 a 42%
Da 52.882 a 250.730	42%
Oltre 250.730	45%

Su tale imposta è applicata, inoltre, un'addizionale di solidarietà sociale (*Solidaritätszuschlag*) pari al 5,5%. I coniugi che vivono insieme sono in generale valutati congiuntamente, la loro indennità personale inizialmente viene combinata e poi suddivisa per il calcolo dell'imposta. Per i redditi di capitale per le persone fisiche è prevista una ritenuta a titolo d'imposta pari al 25% (più il contributo di solidarietà) e spetta un'esenzione pari ad 801 euro (1.602 euro in caso di dichiarazione congiunta) annua. Il gettito derivante dall'imposta sul reddito è così ripartita: 15% ai comuni, 42,5% sia al Governo federale sia ai *Länder*. Il sistema d'imposta delle imprese (*Unternehmensbesteuerung*) comprende tre categorie d'imposte: imposta sui redditi delle società, imposta sul giro d'affari ed imposta sul patrimonio. Il sistema impositivo è

stato riformato diverse volte nel corso dell'ultimo decennio e l'imposta sui redditi delle società viene calcolata applicando al reddito imponibile un'aliquota del 15%, su tale imposta va poi calcolato un ulteriore 5,5% di tassa di solidarietà ottenendo così un'aliquota totale del 15,8%.

Un'ulteriore imposta è quella sull'industria e sul commercio, qualsiasi impresa (con eccezioni come il funzionamento degli stabilimenti agricoli o forestali o la prestazione di servizi professionali) è assoggettata a detta imposta. L'aliquota federale di base è pari al 3,5% con un'addizionale comunale che si applica sull'aliquota base e varia generalmente con un moltiplicatore che, a seconda delle zone, oscilla dal 200% al 490%. L'Imposta sui patrimoni immobiliari si applica ai beni sia posseduti a titolo privato che appartenenti al patrimonio aziendale ed è soggetta all'imposta locale applicata al valore fiscale dell'immobile. L'imposta è calcolata applicando all'aliquota base dello 0,35% un moltiplicatore che varia, a seconda delle zone, dal 280% all'810%. L'imposta sugli immobili è deducibile dall'imposta sul reddito e dall'imposta locale sugli affari. I dividendi percepiti dalle persone giuridiche sono esenti da imposta per una quota pari al 95% dell'importo. Quelli pagati a società non residenti sono soggetti a ritenuta del 25%. I dividendi per persone fisiche non titolari di reddito d'impresa sono gravati da una ritenuta a titolo d'imposta del 26,38% (percentuale del 25% aumentata dall'addizionale 5,4%) mentre per i titolari di reddito d'impresa è stabilito, invece, che la tassazione sia del 60% del valore secondo le aliquote previste per le persone fisiche.

L'aliquota IVA normale è stata portata al 19%, quella ridotta è pari al 7% e viene applicata ad alcuni prodotti, come ad esempio alimenti di base, trasporti pubblici e libri, alberghi e pensioni. Esenzioni IVA sono concesse per alcuni servizi, come per gli affitti e i servizi medici. Sono, inoltre, esentate dal pagamento dell'IVA le piccole aziende, i cui fatturati nell'anno solare precedente non abbiano superato i 17.500 euro e che non prevedano di superare i 50.000 euro nell'anno in corso.

Le accise sono regolate da norme specifiche e colpiscono numerose tipologie di beni di consumo quotidiano e generalizzato, quali combustibili fossili e nucleari, energia, caffè, tabacco e alcolici. La competenza normativa in materia di accise è della Federazione (*Bund*). I Contributi sociali per l'assicurazione pensionistica (18,9% nel 2013), assicurazione contro la disoccupazione (3,0%) ed assicurazione malattie (2,05%) sono pagati per metà dai datori di lavoro e per metà dai dipendenti fino ad un tetto di

valutazione contribuito. La contribuzione all'assicurazione malattia è pari, in media, al 15,5% della retribuzione fino all'importo massimo fissato ogni anno (45.900 euro all'anno). Il 7,3% di tale contribuito è a carico del datore di lavoro.

Le operazioni doganali sono amministrare separatamente, mentre la raccolta di oneri sociali è svolta da agenzie indipendenti di sicurezza sociale. E' in corso una riforma per permettere al Ministero federale delle Finanze di concertare con i Lander gli obiettivi vincolanti per la riscossione delle imposte, a cominciare dal 2014.

Il Dipartimento Fiscale è l'Ente Pubblico responsabile per la valutazione e la riscossione delle imposte ed è diviso tra il Governo centrale e gli Stati federali.

L'Ufficio federale Tributario (*Bundeszentralamt für Steuern o BZSt*) fu istituito nel 2006 sotto la giurisdizione del Ministero federale delle Finanze. E' diviso in due reparti: il primo si occupa di questioni in gran parte di carattere internazionale, mentre il secondo reparto si occupa per lo più di affari nazionali. Le attività svolte includono: fornire assistenza amministrativa nazionale e internazionale per il rispetto delle norme fiscali; instaurare procedure amichevoli e accordi sul transfer pricing; fornire servizi informativi centrali in materia fiscale all'estero; esercitare la supervisione tecnica e fornire servizi propri del sistema fiscale; fornire supporto ai Länder in materia di lotta contro le frodi fiscali; predisporre il controllo federale delle finanze. Il BZSt aiuta, quindi, a garantire l'uniformità della tassazione in tutta la Germania. Inoltre, partecipando a queste verifiche, il BZSt protegge gli interessi del Governo centrale in materia di tali imposte, dovute anche solo in parte alla Federazione, e la cui raccolta è gestita dai Länder.

USA¹⁴

Il regime fiscale degli Stati Uniti è costituito da un sistema che prevede tre livelli d'imposizione: Federale, Statale e Locale. Le Amministrazioni fiscali statali gestiscono le imposte locali e quelle sul consumo che vengono fissate dai Singoli Congressi nazionali, in virtù delle disposizioni declinate dalle singole costituzioni. La coesistenza di plurimi enti impositivi comporta la determinazione di un rilevante e particolare carico fiscale, gravante, ad esempio, sulle imprese (si consideri che oltre il 50% delle entrate tributarie legate ad un'attività imprenditoriale svolta negli Stati Uniti sono di diretta

¹⁴ Maggiori informazioni e fonti: www.ice.gov.it, www.usa-federal-state-individual-tax.com, www.fiscooggi.it, www.irs.gov, www.oecd.com

competenza dei singoli Stati federali o delle autorità amministrative locali - Contea e Comune). Le più importanti imposte "non federali" sono ad esempio: le imposte sul reddito, le imposte sulle vendite, le imposte di registro per la costituzione delle società, le imposte sul patrimonio netto aziendale, le imposte sul patrimonio delle persone fisiche, le imposte di disoccupazione, le imposte sulle strade e sui carburanti, le imposte su alcool, tabacco, scommesse e agenti inquinanti (carbon tax), le imposte di fabbricazione, le imposte sui beni immateriali, etc.

Con riferimento ad alcune tipologie d'imposte (soprattutto con riguardo all'imposta sul reddito delle imprese) vi è la possibilità che una società svolga la propria attività in più Stati dell'Unione, ad esempio, avvalendosi di più stabilimenti produttivi. Ordinariamente il reddito prodotto viene dunque ripartito fra i diversi Stati nei quali un'impresa opera facendo riferimento di volta in volta all'effettiva connessione dell'attività svolta dall'impresa con ciascuno Stato.

L'Internal Revenue Code (IRC) è il testo legislativo che dal 1954 raggruppa tutti i *tax acts* (le leggi fiscali) approvati dal Congresso una volta esaminati, prima dalla Camera dei Rappresentanti, ed eventualmente dal Senato, e poi promulgate dal Presidente. Oltre a questo codice assumono rilevanza le *Regulations* (cioè i regolamenti amministrativi ministeriali), i *Revenue Rulings* e le *Letter Rulings* (ovvero risposte pubblicate dall'Internal Revenue Service) che prendono posizione circa l'interpretazione di determinate leggi e regolamenti a seguito di particolari quesiti ricevuti dal contribuente e che svolgono in tal senso un ruolo fondamentale nel processo interpretativo delle pronunce giurisprudenziali.

Gli Stati Uniti usano un modello globale come base per il proprio sistema di imposta sul reddito federale. Caratteristica dei sistemi globali è la definizione del reddito lordo. La definizione comprende "tutti i redditi da qualunque fonte derivata". Come nei precedenti sistemi le persone fisiche che sono residenti fiscalmente negli Stati Uniti sono soggette a tassazione sul loro reddito qualunque ne sia la fonte ed in qualunque parte del mondo prodotto. Le persone fisiche non residenti sono, invece, tassate soltanto sul reddito di fonte statunitense come remunerazione per servizi prestati negli Stati Uniti, interessi su conti bancari aperti negli Stati Uniti, etc. È importante rilevare altresì che i residenti fiscali sono tassati sul *capital gain*, mentre i non residenti sono esenti anche per quanto concerne il *capital gain* derivato dalla cessione di azioni di società americana. Il

concetto di residenza fiscale negli Stati Uniti è un concetto particolare in quanto implica delle condizioni peculiari; infatti, è da considerarsi fiscalmente residente colui che soddisfa una delle seguenti condizioni: cittadinanza americana, ottenimento della residenza negli Stati Uniti (c.d. Green Card), presenza fisica sul territorio nazionale per almeno 183 giorni nel corso di un anno solare, superamento del c.d. “Cumulative Presence Test”. La persona fisica che produce un reddito negli Stati Uniti deve presentare una domanda per l'ottenimento di un *Social Security Number* e, dal 1996, gli stranieri che risiedono fiscalmente negli Stati Uniti devono richiedere, e viene loro assegnato dall'IRS, un codice d'identificazione delle imposte, il c.d. *Individual Taxpayer Identification Number* o ITIN. Il datore di lavoro opera in qualità di sostituto d'imposta effettuando le ritenute d'acconto sullo stipendio. Le spese sostenute dal lavoratore sono normalmente deducibili a meno che le stesse non siano state rimborsate direttamente dal datore di lavoro.

Il sistema fiscale federale prevede due tipologie distinte di deduzioni: le *deduzioni dal reddito complessivo lordo*, che sono quelle che si applicano per rettificare il valore del reddito complessivo lordo ed ottenerne il c.d. *adjusted gross income* (Agi), e le *deduzioni dall'AGI*, che sono rettifiche forfettarie previste annualmente soprattutto per particolari categorie di famiglie.

L'imposta è applicata sulla base di un'aliquota progressiva per scaglioni di reddito, che differisce a seconda del tipo di dichiarazione presentata. Per il 2013 le aliquote applicate sono le seguenti:

Tabella 2.8: Income Tax Rates
Single Individuals:

If taxable income is over--	But not over--	The tax is:
\$0	\$8,700	10% of the amount over \$0
\$8,700	\$35,350	\$870.00 plus 15% of the amount over 8,700
\$35,350	\$85,650	\$4,867.50 plus 25% of the amount over 35,350
\$85,650	\$178,650	\$17,442.50 plus 28% of the amount over 85,650
\$178,650	\$388,350	\$43,482.50 plus 33% of the amount over 178,650
\$388,350	no limit	\$112,683.50 plus 35% of the amount over 388,350

Married individuals:

If taxable income is over--	But not over--	The tax is:
\$0	\$17,400	10% of the amount over \$0
\$17,400	\$70,700	\$1,740.00 plus 15% of the amount over 17,400
\$70,700	\$142,700	\$9,735.00 plus 25% of the amount over 70,700

If taxable income is over--	But not over--	The tax is:
\$142,700	\$217,450	\$27,735.00 plus 28% of the amount over 142,700
\$217,450	\$388,350	\$48,665.00 plus 33% of the amount over 217,450
\$388,350	no limit	\$105,062.00 plus 35% of the amount over 388,350

Married individuals filing separately:

If taxable income is over--	But not over--	The tax is:
\$0	\$8,700	10% of the amount over \$0
\$8,700	\$35,350	\$870.00 plus 15% of the amount over 8,700
\$35,350	\$71,350	\$4,867.50 plus 25% of the amount over 35,350
\$71,350	\$108,725	\$13,867.50 plus 28% of the amount over 71,350
\$108,725	\$194,175	\$24,332.50 plus 33% of the amount over 108,725
\$194,175	no limit	\$52,351.00 plus 35% of the amount over 194,175

Head of Household:

If taxable income is over--	But not over--	The tax is:
\$0	\$12,400	10% of the amount over \$0
\$12,400	\$47,350	\$1,240.00 plus 15% of the amount over 12,400
\$47,350	\$122,300	\$6,482.50 plus 25% of the amount over 47,350
\$122,300	\$198,050	\$25,220.00 plus 28% of the amount over 122,300
\$198,050	\$388,350	\$46,430.00 plus 33% of the amount over 198,050
\$388,350	no limit	\$109,229.00 plus 35% of the amount over 388,350

Fonte: IRS - <http://www.usa-federal-state-individual-tax.com>

Gli utili da partecipazione sono tassati diversamente a seconda della capacità contributiva e del periodo di detenzione dell'investimento effettuato. Per i dividendi relativi a partecipazioni detenuti da più di 12 mesi, per esempio, l'aliquota è ordinariamente del 15 per cento.

In base al sistema societario vigente negli Stati Uniti, è possibile distinguere le seguenti diverse forme di società: la *società di capitali di tipo C* (C-corporation), ovvero società di capitali di tipo classico, caratterizzata dal possesso di una personalità giuridica e di un patrimonio sociale perfettamente autonomi e distinti dai soci; la *società di capitali di tipo S* (S-corporation) che, da un punto di vista giuridico, è identica a quella di tipo C, mentre fiscalmente si caratterizza per la possibilità di optare, in presenza di determinati requisiti, per un regime fiscale "trasparente" per effetto del quale il reddito viene tassato una sola volta, direttamente in capo agli azionisti; e le *Limited Liability Company*, società di recente istituzione nella legislazione commerciale e fiscale degli Stati Uniti, che, oltre al beneficio della responsabilità limitata dei soci, tipico delle società di capitali, prevede la possibilità di applicare il regime di tassazione "trasparente",

analogamente alle società di persone. La General Partnership prevede la responsabilità illimitata e solidale dei soci che rispondono con il proprio patrimonio per le obbligazioni assunte dalla società. Sotto il profilo fiscale, il reddito prodotto dalla partnership non è imputato a quest'ultima ma viene attribuito ai singoli soci per mezzo del c.d. regime di tassazione "trasparente".

Le aliquote d'imposizione sono comprese tra il 15 ed il 35%. Sono, inoltre, previste due aliquote aggiuntive, pari rispettivamente al 38 e 39%, in corrispondenza di due scaglioni di reddito intermedi, che hanno la funzione di "correggere" le sperequazioni di imposizione emergenti in prossimità dei limiti superiori delle fasce di reddito intermedie.

Anche le società, al pari delle persone fisiche, sono soggette alla *alternative minimum tax* (Amt), che viene calcolata su una base imponibile più ampia rispetto alla tassazione ordinaria, utilizzando un'unica aliquota di imposizione pari al 20%.

Le immobilizzazioni sono considerati *capital cost* ed il loro costo di acquisto, generalmente, non è immediatamente deducibile dal reddito per l'intero ammontare nell'anno di sostenimento della spesa.

Gli Stati Uniti tassano, inoltre, gli stranieri non residenti (e le società estere) sulla base del reddito d'impresa statunitense prodotto. A tale riguardo, si rileva che il presupposto per l'applicazione dell'imposta non è la presenza di una *permanent establishment* all'interno degli Stati Uniti, ma piuttosto l'esistenza di un reddito d'impresa effettivamente connesso (*effectively connected*) agli Stati Uniti. Per addivenire alle prescrizioni sulle doppie imposizioni, oltre la tassazione ordinaria, la *permanent establishment* è gravata di un'ulteriore imposta del 30% (*branch level tax*) che, di fatto, viene applicata sugli *after-tax earnings* (ovvero sul dividendo teorico maturato) qualora tali somme non vengano reinvestite entro la fine dell'anno o non vengano "rimpatriate" entro il periodo di imposta successivo.

A livello federale non è prevista alcuna imposta sul valore aggiunto. Tuttavia gli Stati e le municipalità prevedono l'applicazione di un'imposta sui consumi, le cui aliquote variano dal 2,7 all'8,25 per cento. Il versamento delle tasse è annuale, ma spesso è richiesto un versamento trimestrale anticipato basato sulla stima dei ricavi dell'anno in corso. A livello statale l'imposizione fiscale sulle società varia notevolmente da Stato a Stato e, quindi, anche le eventuali agevolazioni per le imprese che intendano investire in

un determinato Stato possono variare. L'imposta sui redditi d'impresa è generalmente calcolata come una percentuale degli utili, ma può basarsi anche sul valore della proprietà e su altre forme di reddito generate dalla società. I comuni, inoltre, esigono il pagamento di una tassa sulle vendite che hanno luogo nello Stato (c.d. "*Sales Tax*"). Infine, occorre ricordare la *property tax*, raccolta dal Governo locale, che varia, fra i diversi Stati, da un minimo dello 0,2% al 4% del valore della casa. In alcuni casi, è possibile usufruire di uno sgravio fiscale della tassa per 10 anni.

Il sistema fiscale, complesso, per la struttura multilivello propria degli USA, ha nell'IRS l'organo principale. Negli Stati Uniti si sono susseguite una serie di riforme organizzative: il *Return Integrity and Correspondence Services (RICS)* è una nuova organizzazione ombrello che riunisce unità responsabili per *Account Management Taxpayer Assurance Program*, *Earned Income Tax Credit*, la *Health Coverage Tax Credit* e l'*Office of Taxpayer Correspondence*. Queste organizzazioni lavorano individualmente nella gestione complessiva, l'educazione e la sensibilizzazione, il rilevamento delle frodi e il processo di protezione delle entrate. Grazie alla combinazione di questi programmi in una sola organizzazione, l'IRS, ci si aspetta una maggiore efficienza nella gestione del credito d'imposta rimborsabile. L'IRS fornisce servizi al contribuente attraverso una varietà di canali, compreso il suo sito internet, linee telefoniche verdi e Centro di Assistenza Fiscale.

2.2.4. Il sistema fiscale inglese e l'HM Revenue & Customs quale best practice: un primo approccio alla tax Compliance

Il Regno Unito ha un sistema fiscale che si basa su due livelli d'imposizione: il primo è gestito direttamente dal HMRC, quindi, dal Governo centrale; il secondo dai diversi Enti locali. Nel 2011, la pressione fiscale misurata in termini di rapporto Imposte/GDP si è attestata al 37,4% e, come si vedrà in seguito, si è assistito ad un aumento delle imposte indirette determinate dal passaggio dell'aliquota IVA standard dal 17,5% al 20%. La struttura fiscale mostra un peso relativamente elevato d'imposte dirette (43,9% del totale delle imposte), il Regno Unito è, inoltre, un Paese fortemente centralizzato, in termini di riscossione delle imposte con il 94,3% dei ricavi di competenza del Governo Centrale. Il Regno Unito ha registrato, negli ultimi anni, un aggravio fiscale in termini di IVA, tasse ambientali, imposte speciali per le banche; al contempo, è stata utilizzata la leva fiscale per attrarre investimenti e lavoratori, tanto che il cuneo fiscale è pari al

32,5%, dato che può essere spiegato con i livelli relativamente alti di reddito e tasso di occupazione nel Regno Unito. Ma occorre sottolineare che dal 2008 il tasso della CIT standard è stato progressivamente ridotto di 7 punti percentuali ad un tasso del 23%, a partire da aprile 2013. Questa aliquota sarà ulteriormente ridotta al 21% a partire da aprile 2014.

Per sintetizzare, a livello centrale, le maggiori imposte sono: l'imposta sul reddito delle persone fisiche, l'imposta sul reddito delle società, l'imposta sul valore aggiunto e la National Insurance. A livello locale le imposte riguardano soprattutto le tasse locali e la tassa sulle proprietà immobiliari. Per quanto riguarda le tasse gestite dal Governo centrale, la più rilevante è quella che riguarda l'imposta sul reddito delle persone fisiche. Essa si applica sul reddito complessivo generato da queste ultime e il reddito può derivare da un lavoro autonomo, dalla locazione, dal lavoro dipendente oppure dalle pensioni.

Per le Persone Fisiche le aliquote sono le seguenti:

Scaglioni di reddito (in sterline)	Redditi diversi da quelli di capitale	Redditi da capitale	Dividendi
Da 0 a 32.010	20%	20%	10%
Da 32.011 a 150.000	40%	40%	32,5%
Oltre 150.000	45%	45%	42,5%

I contributi non sono dovuti al raggiungimento dell'età pensionabile, che è di 65 anni per gli uomini e 60 per le donne; a tendere entrambe arriveranno, entro il 2020, a 66 anni. Esiste anche il versamento volontario dei contributi nel caso in cui non si lavori e non si usufruisca di aiuti da parte del Governo, nel caso non si siano pagati sufficienti contributi per i fini pensionistici in un anno o se si viva all'estero ma si voglia mantenere intatto il benefit nazionale. L'ammontare di oneri da pagare dipende se si è impiegati o lavoratori autonomi, da quanto si guadagna (esiste un complesso sistema di 4 classi). Con la manovra finanziaria del 2010 è stata elevata al 28% l'aliquota della tassazione delle rendite finanziarie, derivate da titoli o obbligazioni detenuti per negoziazione, per i percettori di redditi elevati (sia *higher taxpayers* che *additional rate taxpayers*), ossia per coloro ai quali si applicano le 2 aliquote più alte dell'imposta sul

reddito (rispettivamente 40% e 50%). Per gli altri percettori di reddito (*basic taxpayers*), ossia per quanti dichiarano un reddito inferiore a 35.000 sterline annue (circa 43.600 euro), l'aliquota sulla tassazione dei c.d. capital gains resta pari al 18%¹⁵.

Per i redditi provenienti dallo svolgimento di determinate attività economiche sono previste delle agevolazioni: è questo il caso dei c.d. *Entrepreneur's reliefs*. Non si applica ritenuta fiscale, poi, sui dividendi distribuiti dalle società residenti nel Regno, mentre agli interessi viene applicata una ritenuta del 20% con determinate deroghe.

	DIVIDENDI	INTERESSI	CAPITAL GAINS
Regno Unito	0%	20%	18% / 28%

L'imposta sulle società (Corporation tax) è applicata sugli utili delle società di capitali (le *companies*, enti dotati di piena personalità giuridica ai sensi del Company Act), delle stabili organizzazioni di società non residenti nel Regno Unito (per la quota di utili attribuibile ad esse), delle società cooperative, nonché sui profitti generati da enti di beneficenza o da altri enti privi di personalità giuridica. Esiste un'aliquota agevolata pari al 20% per le piccole imprese (*small companies*) con profitti non superiori a £ 300.000. Le società che rilevano utili superiori alla soglia suddetta, ma inferiori alla soglia minima prevista per l'applicazione dell'aliquota ordinaria (£ 1.500.000), hanno diritto di scomputare dall'imposta, calcolata mediante l'applicazione dell'aliquota ordinaria, un tasso marginale di riduzione denominato *Marginal Rate Relief*, dipendente dalla tipologia di attività esercitata, dal periodo contabile e dal reddito imponibile dichiarato.

Analogamente alle persone fisiche, anche le società sono soggette alla tassa sui capital gains (nel caso delle società, la tassa è denominata "*Corporation tax on chargeable gains*"), che si applica altresì ad ogni profitto scaturente dall'attività di negoziazione ed investimento (ad eccezione dei dividendi).

Dal 2011, l'aliquota IVA normale è stata aumentata dal 17,5% al 20%. Diverse sono state le riduzioni e le esenzioni applicabili. In particolare, un tasso ridotto del 5% si applica, ad esempio, al carburante ed all'installazione di materiali per il risparmio energetico, un tasso pari allo 0% si applica ad alcuni prodotti alimentari, libri, nuove costruzioni, trasporto passeggero, alcune forniture a enti di beneficenza e di abbigliamento e calzature per bambini.

¹⁵ <http://www.rtbicocca.it> Andrea D'Alonzo 2012

Sugli immobili e la proprietà esistono infine diverse imposte: la prima è l'imposta di bollo (SDLT) dovuta sulla compravendita di terreni ed immobili a tassi crescenti per fasce sulla base del prezzo di trasferimento e le cui tariffe variano tra lo 0% e il 7%. La Council Tax (Tributo Municipale / Comunale sugli Immobili) è un tributo municipale che serve a pagare i servizi locali come la pulizia delle strade e la raccolta dei rifiuti.

HMRC Her Majesty's Revenue and Customs

Il sistema fiscale britannico si avvale di una struttura che negli ultimi anni è stata fortemente potenziata: la HMRC, che rappresenta l'autorità fiscale nel Regno Unito ed è stata creata nel 2005 in sostituzione dell'esistente Inland Revenue and Customs and Excise. Si tratta di un Dipartimento non ministeriale creato dal "Commissioners for Revenue and Customs Act (CRCA)". L'Ente riporta al Parlamento la propria attività attraverso il Ministro del Tesoro che sovrintende all'attività svolta. Il Tesoro stabilisce le politiche fiscali strategiche e di sviluppo, l'HMRC governa le politiche fiscali di implementazione e mantenimento. L'HMRC sottolinea la necessità di una vicinanza all'utenza, di una semplificazione amministrativa, di un rapporto diretto e di un servizio svolto in maniera imparziale, accurata e basato sul rispetto e la fiducia reciproca. L'approccio dell'HMRC è un approccio "*taxpayer friendly*" con l'utenza e tale approccio è istituzionalizzato "*We want to be a good neighbour to the communities in which we operate, and from which we recruit our workforce. We'll make sure that our presence is a benefit and not a burden*". L'approccio con gli utenti, siano essi persone fisiche siano esse società, è un approccio business customer – centric: le esigenze si comprendono, in primis, segmentando l'utenza in base alle loro esigenze e comportamenti in modo da poter progettare servizi e interventi in grado di massimizzare i ricavi e ridurre i costi dei clienti. L'idea dell'HMRC è rivoluzionaria nella sua ovvietà e dovrebbe costituire un caso studio perché alle intenzioni hanno fatto seguito anche reali azioni. L'idea dell'Ente è quella di costruire forti legami con le comunità, soprattutto con quelle di utenti più vulnerabili per dare loro sostegno ed aiuto e accesso semplificato ai servizi di cui necessitano attraverso soprattutto una preparazione mirata dei dipendenti. Attraverso programmi di formazione scolastica l'Ente cerca di creare sinergie con i giovani e gli studenti per aiutarli nella fase di creazione di un business e soprattutto per comprendere i servizi di cui hanno bisogno e i propri doveri. Ma

l'HMRC non dimentica l'obiettivo strategico della riduzione del gap fiscale e lo affronta innanzitutto conoscendolo; predispone, infatti, annualmente, un report sulla compliance e sui risultati di performance ottenuti. Il report predisposto presenta serie storiche elaborate sotto forma tabellare ed una relazione che definisce anche i gap fiscali ancora presenti e gli strumenti di legislazione vigente da implementare per ridurre detti gap. La misurazione dei gap può presentare degli approcci *top-down* e *bottom-up*.

Lo sviluppo di competenze e soprattutto la capacità di relazione è per il dipendente un elemento fondante e rappresenta un prerequisito per l'implementazione di qualsiasi politica di sviluppo; il suo grado di soddisfazione, il senso di appartenenza ad un Ente vissuto come trasparente, non gerarchico e con margini di autonomia permettono al singolo di diventare parte integrante di un sistema che si riflette all'esterno come un sistema trasparente, poco distante e soprattutto in grado di risolvere problemi. Da Aprile 2012 l'HMRC ha lanciato la sua Accademia fiscale che a regime fornirà il personale con accesso alla formazione e alle qualifiche esternamente accreditate. Si vogliono creare nuove qualifiche fiscali professionali, sostenute da enti esterni ed associazioni di categoria; l'Accademia, permetterà, inoltre, di fornire più chiare possibilità di carriera per il personale e aumentare il pool di talenti disponibili per le assunzioni.

Anche il recupero del credito racchiude delle azioni strategiche volte a migliorare la performance dei pagamenti ed a ridurre i casi di incaglio. Secondo uno studio del National Audit Office (NAO) del 2012, l'HMRC è passata da un comportamento asettico e standard, determinato dall'invio di cartelle di pagamento senza conoscere rischi di insolvenza, a comportamenti volti ad una raccolta delle imposte più efficace, mirata, meno farraginoso e soprattutto in grado di prevenire situazioni di insolvenza. Il Dipartimento ha intrapreso quest'attività volta a migliorare i propri processi di recupero crediti attraverso: campagne di comunicazione, analisi e comprensione del comportamento dei contribuenti, lo sviluppo di canali di contatto con i clienti, in particolare telefonici, il miglioramento dei sistemi di informazione e il miglioramento della qualità delle informazioni sui saldi di debito.

La Tax Compliance per l'HMRC

E' significativo come l'Ente britannico abbia intrapreso nel corso degli anni una serie di iniziative non volte a sconfiggere l'evasione ma piuttosto volte al miglioramento della Tax Compliance. L'approccio intrapreso anche in questo caso è rivoluzionario.

Di seguito si riporta il messaggio presente su una pubblicazione dell'HMRC in cui si vuol far comprendere l'utilità dell'adesione spontanea al pagamento delle imposte.

Figura 2.4: L'approccio della HMRC



Fonte: HMRC sito internet

L'approccio alla tax Compliance fornito dalla HMRC è stato già in parte brevemente descritto ma di seguito se ne enunceranno i passaggi così come analizzati dallo stesso Ente nel 2012 e rielaborati e raggruppati per gruppi di attività. Da questi si evince un approccio Customer/Business Centric:

COMUNICAZIONE/INFORMAZIONE: Misure volte all'identificazione del giusto approccio comunicativo con l'utente volto al miglioramento ed all'implementazione di una corretta informazione ed educazione alla compliance; garantendo opportunità di confronto con l'utenza. L'Ente ha un numero di telefono dedicato alle diverse attività o campagne a cui far riferimento per comunicare od aderire ad una campagna.

SEMPLIFICAZIONE: Analizzare e proporre strumenti volti alla semplificazione e velocizzazione degli adempimenti fiscali; fornire servizi di supporto per l'adempimento; adoperare un approccio comunicativo diretto per soluzione di problemi relativi a tematiche fiscali; migliorare e velocizzare il pagamento dei tributi attraverso i comuni e

normali canali di pagamento (bollettini postali, bonifico, home banking, pagamento tramite carta di credito etc...)

PUBBLICAZIONE DEI RISULTATI OTTENUTI: comunicare i risultati ottenuti per rendere evidente il *tax gap*, analizzando eventuali miglioramenti.

MIGLIORAMENTO INTERNO: investire in nuova forza lavoro qualificata e qualificare ed incentivare quella presente verso gli obiettivi comuni. Creazione e formazione specialistica di task force mirate al controllo di determinati settori od attività a rischio.

SEGMENTAZIONE: utilizzo delle banche dati esistenti per la segmentazione dell'utenza onde pervenire a servizi ed una comunicazione mirata. La conoscenza puntuale dell'utenza permette, inoltre, all'Ente di rendere più efficienti i pagamenti e ridurre le situazioni d'insolvibilità, attraverso processi di rateizzazione, comunicazione mirata in uno stato di pre-crisi.

LOTTA ALL'EVASIONE: tramite la messa a fuoco dei casi a rischio ed analisi di essi oltre all'implementazione reale di sanzioni finanziarie per chi froda il fisco. Firma di accordi bilaterali con Paesi con fiscalità agevolate o con altri soggetti istituzionali

Figura 2.5: Messaggio HMRC “your charter”



Your Charter

Our role

We make sure that the money is available to fund the UK's public services by collecting taxes and duties as laid down by Parliament. We help families and individuals with targeted financial support.

We want to give you a service that is even-handed, accurate and based on mutual trust and respect. We also want to make it as easy as we can for you to get things right.

To find out more about our Vision go to www.hmrc.gov.uk/governance/vision.htm

This Charter explains what you can expect from us and what we expect from you.

Your rights

What you can expect from us:

- 1 Respect you
- 2 Help and support you to get things right
- 3 Treat you as honest
- 4 Treat you even-handedly
- 5 Be professional and act with integrity
- 6 Tackle people who deliberately break the rules and challenge those who bend the rules
- 7 Protect your information and respect your privacy
- 8 Accept that someone else can represent you
- 9 Do all we can to keep the cost of dealing with us as low as possible.

Your obligations

What we expect from you:

- 1 Be honest
- 2 Respect our staff
- 3 Take care to get things right.

More information

For more information about what we do, your rights, and where you can get help and support, please follow the links below.

To find out:

- [what you can do if you are unhappy with our service or the way we have treated you](#)
- [how we handle information we hold about you](#)
- [what you can do if you disagree with one of our decisions](#)
- [what our ongoing service standards are](#)

We work closely with the Department for Work and Pensions to support you. You can find more information about this at www.direct.gov.uk.

Fonte: HMRC

A fronte di queste misure l'HMRC dichiara, dai dati in possesso, di aver più che raddoppiato in sei anni la tax-compliance con imposte versate nel periodo di imposta 2004/05 per £ 7,4 miliardi, passate poi nel 2011/12 a £ 16,6 miliardi.

In tre anni l'Ente ha permesso una riduzione dei debiti incagliati per £ 10 miliardi.

Dei soggetti denunciati per frode fiscale nel 2012, dei 449 processati ben 413 sono stati condannati con un tasso di successo del 92%.

Gli accordi messi in opera con autorità fiscali di altri Paesi, grazie anche alla volontà governativa di una lotta all'evasione reale, ha permesso di raggiungere risultati insperati. L'accordo, ad esempio, denominato *Liechtenstein Disclosure Facility*, con il quale si richiedeva l'elenco dei clienti inglesi e, a fronte di un introito previsto di £ 1 miliardo in cinque anni a partire dal 2009, sulla base di una previsione di 2.000 nominativi, ha raggiunto una raccolta prossima a £ 3 miliardi grazie ai 3.000 nominativi consegnati. Nel 2011 il Regno Unito ha, poi, firmato un accordo con la Svizzera che è entrato in vigore nel 2013 e richiede l'elenco dei clienti di Banche Svizzere residenti nel Regno Unito per il pagamento di un'imposta una tantum volta alla cancellazione dei debiti pregressi.

Le campagne per la lotta all'evasione mirate e messe in atto dall'Ente, poi, hanno permesso a determinate categorie di contribuenti di emergere e diventare compliant con il fisco. I risultati ottenuti e contabilizzabili permettono di riferire di un valore aggiunto fiscale sulle campagne chiuse pari a quasi £ 803 milioni.

Tabella 2.9: Campagne attivate dal 2007 con i relativi introiti

Campaign	Revenue as of 31 July 2013
VAT Initiative Campaign	£19,843,000
Value Added Tax Outstanding Returns	£70,000
Tax Return Initiative	£80,214,000
Tax Health Plan	£53,697,000
Tax Catch Up Plan	£1,248,000
Plumbers Tax Safe Plan	£9,603,000
Electricians Tax Safe Plan	£1,285,000
Direct Selling	£252,000
E-Marketplaces	£3,762,000
Offshore Disclosure Facility	£508,590,000
Offshore New Disclosure Opportunity	£124,300,000
TOTAL	£802,864,000

Fonte: HMRC sito web

L'attività dell'HMRC, oltre a prevedere la supervisione del Parlamento, del Ministro delle finanze ed un sistema di audit interno, ha come ulteriore soggetto di controllo un organo istituito per denunce per insoddisfazione o reclami fondati sull'attività dell'HMRC, ovvero l'Ufficio del Adjudicator (AO) che funziona in modo indipendente e pubblica una relazione annuale delle sue attività.

2.2.5. L'“*harmful tax competition*” dei principali Paradisi fiscali europei

Nel corso degli anni, il fenomeno dei c.d. paradisi fiscali è stato caratterizzato da una loro crescita esponenziale e progressiva favorita da fattori esogeni all'economia nazionale di riferimento (ad esempio: la globalizzazione, l'integrazione dei mercati finanziari e la diffusione di tecnologie informatiche) ma anche da fattori endogeni alle economie: la crisi economica che ha colpito i Paesi più ricchi, infatti, ha generato la necessità di una maggiore pressione fiscale negli stessi e la conseguente fuga di capitali verso mete meno “onerose”.

Il Tax Justice Network (TJN)¹⁶ definisce due caratteristiche essenziali dei paradisi fiscali: la separazione tra luogo di svolgimento dell'attività e residenza fiscale (in tutti i paradisi fiscali è normata la possibilità di registrare ai soli fini fiscali una società che svolge la propria attività in altri Paesi) e la segretezza. Occorre premettere che esiste, e a volte è difficile da comprendere, una sottile linea di demarcazione che separa l'attività lecita di pianificazione fiscale da quella illecita di elusione ed evasione.

I paradisi fiscali non solo offrono una tassazione bassa o pari a zero, ma forniscono anche servizi per le persone o enti per aggirare le norme, leggi e regolamenti di altre giurisdizioni, utilizzando il segreto come strumento principale. Potremmo suddividere i Paradisi fiscali seguendo il grado di vantaggio offerto (DeFilippis e Rota, 2010): *Pure Tax Heaven* (Paesi completamente liberi da tassazione), *No Tax on foreign incomes Heavens*, *Low Tax Heavens* e *Special Tax Heavens*.

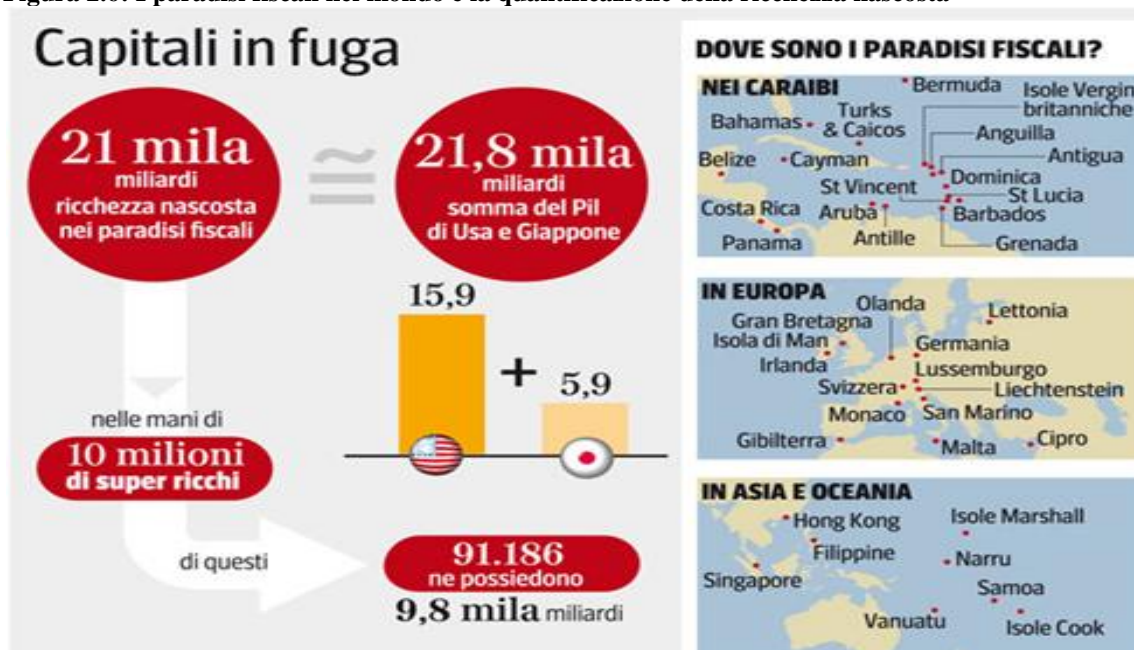
Prima di parlare del come si aderisce a sistemi fiscali fraudolenti e di chi ne fa parte, bisogna sicuramente definire il “*quantum*”; la ricerca in tal senso è frammentata anche a causa del riserbo dei dati. Esistono degli enti e delle fondazioni attente alla tematica e che producono stime sul fenomeno. La Tax Justice Network, per il 2012 parla di attività detenute dalle società *off-shore* pari a circa un terzo del totale delle attività globali. Oltre la metà di tutto il commercio mondiale passerebbe attraverso i paradisi fiscali. I depositi trattenuti dai Paradisi fiscali rientrerebbero in un *range* che varia dai 21 mila miliardi di dollari ai 32 mila miliardi di dollari. La deprecabilità di un sistema fiscale siffatto si riscontra nell'esempio dei Paesi in via di sviluppo che registrano flussi in uscita verso

¹⁶ Si tratta di: “*an independent international network launched in 2003. We are dedicated to high-level research, analysis and advocacy in the field of international tax and the international aspects of financial regulation. We map, analyse and explain the role of tax and the harmful impacts of tax evasion, tax avoidance, tax competition and tax havens. The world of offshore tax havens is a particular focus of our work. Our core goals are to create understanding and debate, and to promote reform, especially in poorer countries. We are not aligned to any political party.*”

paradisi fiscali maggiori rispetto agli aiuti ricevuti; la constatazione che lascia perplessi è che i capitali escono e restano totalmente privati anche se una quota di essi dovrebbe essere pubblica mentre l'indebitamento è pubblico; ciò chiaramente ha come logica conseguenza un'implosione del sistema (Grecia, Spagna ed Italia rappresentano esempi lampanti ed attuali).

Gli strumenti attraverso cui i soggetti operano per celare il denaro sono diversi: il *transfer pricing*, l'*esterovestizione*, il *leveraged buy out*, i trust, i fondi di investimento *offshore*, etc., per poi passare a quelli più tradizionali che attengono al trasporto di valuta con i classici doppi fondi, il frazionamento delle somme per eludere la soglia di 10 mila euro, le connivenze di Istituti bancari o i *money transfer*.

Figura 2.6: I paradisi fiscali nel mondo e la quantificazione della ricchezza nascosta



Fonte: Corriere della Sera su dati del Tax Justice Network

Andorra (Principato di Andorra). Non ha imposta sul reddito, plusvalenze, imposta di successione o imposta di trasferimento di capitali. I dipendenti pagano i contributi nazionali ed esistono alcune imposte comunali limitate sulla proprietà. Così a tutti gli effetti, Andorra può essere descritto come un paradiso fiscale. Ad Andorra sono previsti blandi controlli sugli scambi e le banche offrono anche conti numerati (conti che non hanno un nome, ma solo un numero). Tutte le informazioni finanziarie sono garantite dal segreto bancario; per renderle pubbliche sono necessarie autorizzazioni giudiziarie o rogatorie internazionali. La legislazione antiriciclaggio è rigida, l'attività di riciclaggio,

comunque, trova vie parallele attraverso i *bureaux de change*, i servizi di rimessa, la vendita al dettaglio di preziosi, le compagnie assicurative, etc. Andorra non è ideale come residenza per aziende visto che il Paese non ha alcun trattato fiscale sulla doppia imposizione.

Cipro è la terza più grande isola del Mediterraneo. Sul territorio cipriota le operazioni *offshore* possono raggiungere un elevato grado di sofisticazione, grazie alla regolamentazione ad hoc creata dal Governo locale e dalla Banca Centrale e alla mancanza di controlli sui cambi. Attualmente Cipro conta 1200 corporazioni offshore per oltre 6000 addetti. Grazie alla stipula di un accordo sulle doppie imposizioni, operativo dal 2000, ha attirato una miriade di investitori russi. Fiscalmente Cipro favorisce la costituzione di non *resident companies*, consentendogli un'imposizione bassa. Il sistema bancario garantisce un buon anonimato. Accanto all'apparato bancario tradizionale si è sviluppato un circuito offshore con attività esterofila. Cipro ha abbassato il suo tasso d'imposta sulle società dal 20-25% al 10% dal 1° gennaio 2003. E' stato trasferito il regime di esenzione fiscale e d'incentivi a determinate condizioni oltre che alle imprese anche ai fondi d'investimento, i quali, sono soggetti a una tassazione dello 0,425%. I dividendi del reddito da una filiale offshore a una società holding cipriota sono esenti dalle tasse sulle società purché la holding possieda almeno l'1% del capitale della controllata. Occorre specificare che il sistema fiscale cipriota, a seguito della crisi, ed anche di un possibile default, ha iniziato un processo di trasformazione volta ad accrescere le entrate fiscali presumibilmente mutando lo status di "paradiso".

Gibilterra. Benché territorio d'oltremare del Regno Unito, fa parte dell'UE secondo quanto statuito dall'art. 227 del Trattato di Roma. La normativa che consente la strutturazione di entità offshore è stata introdotta nel 1967. È famosa per le *exempt companies*, imprese che non scontano alcuna tassazione fin quando amministrate e controllate al di fuori del territorio. La totale esenzione scade dopo 25 anni dalla costituzione della società. Concede, poi, la possibilità di avviare società con il solo recapito postale oltre che di investire in tutte le più importanti valute mondiali. La normativa vigente consente, inoltre, alle società o assicurazioni dell'area Ue, dei Paesi membri del *Commonwealth* e di molti centri offshore di domiciliarsi a Gibilterra in tempi velocissimi, con la stessa struttura posseduta in precedenza.

Per ottenere lo status di regime speciale e, quindi, ottenere la residenza e limitazione delle tasse a Gibilterra ci sono una serie di condizioni che devono essere soddisfatte, ma un cittadino con lo status di HNWI ("High Net Worth Individuals": contribuenti titolari di grandi patrimoni) è anche esentato dal pagamento delle tasse immobiliari oltre a godere di esenzioni ed agevolazioni sul reddito percepito.

Il Trust creato da non residenti che generano reddito offshore sono esenti dall'imposta sul reddito di Gibilterra.

Irlanda: Nel novero viene inserita l'Irlanda anche se in realtà come altri Paesi presenta la peculiarità di avere delle politiche fiscali solo meno stringenti. All'interno del diritto societario irlandese è senz'altro preferibile il ricorso alla *Private Limited Company* (simile alle Srl) che richiede un dollaro per la sua costituzione. Il fisco irlandese non tassa i residenti irlandesi che lavorano fuori dall'Irlanda sul loro reddito estero, anche se rimesso. Le imprese irlandesi sono tassate sui profitti con un tasso di solo il 12,5%. Così non è sorprendente che il settore delle società offshore in Irlanda vada più che bene. Il tasso d'imposta sulle società del 12,5% si applica agli utili di negoziazione in tutti i settori a partire dal 1° gennaio 2003.

Isola di Man. L'Isola di Man si trova tra Gran Bretagna e Irlanda. Non fa parte del Regno Unito, né dell'Unione Europea, ma è una dipendenza della Corona e rientra nell'area del libero scambio. La principale risorsa della piattaforma è costituita dal sistema finanziario: banche, compagnie assicurative, fondi d'investimento, etc.; agli incentivi fiscali possono essere sommati i privilegi derivanti dall'evanescente normativa sul controllo dei cambi. Un'impresa, amministrata e controllata fuori del territorio dell'isola, non è sottoposta ad alcuna tassazione. Il segreto bancario è tutelato. Anche l'aliquota sul reddito prodotto dalle persone fisiche è del 10%: per i redditi che superano le 10.500 sterline (12.300 euro) se single o 21 mila sterline (24.600 euro) se in coppia, l'aliquota sale al 20%.

Isola di Jersey. Il Jersey è un'isola nel canale della Manica, non rientra nell'Unione Europea ma nell'area di libero scambio europea e ha stipulato alcuni accordi internazionali. È una dipendenza della Corona britannica anche se non fa parte del Regno Unito. Anche se non è considerato formalmente indipendente, ha un Governo autonomo. Nell'isola di Jersey sono presenti 30 mila società offshore. Jersey non deve essere considerata un vero e proprio paradiso fiscale, poiché scambia informazioni con

le autorità degli altri Paesi e ha una legislazione contro i riciclatori di denaro sporco e le frodi finanziarie. Il livello di tassazione su plusvalenze, sulle successioni ed Iva è nullo od esiguo.

Liechtenstein. Famoso per l'assoluta professionalità del circuito bancario, assicurativo e societario. Non fa parte dell'Ue pur appartenendo allo spazio economico europeo. Ai non residenti che non lavorano nel territorio del Principato è consentito di godere di un regime fiscale speciale. Per questi soggetti esistono però limitazioni sui permessi di residenza e sull'acquisto d'immobili. L'attività *offshore* è gestita attraverso Ag (*Aktien Gesellschaft*, ossia S.p.A.), fondazioni, trust, cooperative e ditte individuali. Le Ag sono utilizzate per gestire e proteggere patrimoni; i trust e le fondazioni per organizzare benefici particolari. Per quanto riguarda i costi di avvio e mantenimento di entità offshore, il Liechtenstein è il centro più costoso. Al contrario della Svizzera e altre oasi fiscali si possono detenere e amministrare patrimoni nel Liechtenstein, senza oneri fiscali sugli interessi maturati. Il segreto bancario del Principato del Liechtenstein è per legge assoluto. Il Liechtenstein è considerato al riguardo l'ultimo vero bastione del segreto bancario, in quanto attribuisce alla sfera privata priorità assoluta e, quindi, un valore molto più alto rispetto, per esempio, alla pur sicurissima Svizzera.

Nel più assoluto anonimato, una società, una fondazione o un trust pagano unicamente un'imposta forfetaria di CHF 1.000 annui, indipendentemente dal fatturato o dall'utile conseguiti. E' prescritto dalla legge che il rappresentante legale e l'amministratore locale debbano, però, essere necessariamente abilitati dal Governo e risiedere nel Liechtenstein. Le *holdings companies*, infine, sono esentate dall'imposta ma assoggettate ad una ritenuta dello 0,1% sul capitale netto. Vi è, come per la Svizzera, la possibilità concessa di usare conti cifrati o con pseudonimi.

Lussemburgo. Il Granducato di Lussemburgo accoglie con entusiasmo la costituzione di corporazioni da parte di azionisti stranieri, senza particolari formalità d'identificazione e rilevazione. Il carattere di area *offshore* è dovuto al fatto che i non residenti non sono soggetti ad alcun tipo di tassa sul reddito, ritenute su dividendi e su *capital gain*. Inoltre non esiste alcuna tassa di successione sui beni posseduti. Non sono, inoltre, tassati i *capital gain* derivanti dalla vendita di partecipazioni non qualificate detenute per più di sei mesi. Altra importante attrattiva è costituita dall'attività bancaria, dall'amministrazione dei fondi e dai servizi di custodia. Il segreto bancario rileva

secondo la normativa lussemburghese in ambito civilistico, mentre non può essere opposto in ambito penale.

Malta. Il regime fiscale a Malta è molto vantaggioso sui redditi da partecipazioni, *royalties* e *capital gain*; l'isola di Malta a partire dalla fine degli anni '80 ha introdotto facilitazioni ed agevolazioni fiscali per attirare capitali stranieri avviando, nel contempo, la liberalizzazione economica. In pratica è stato creato un impianto tributario, detto *tax solida*, per le imprese che destinano all'esportazione più del 95% del loro prodotto, e che consente ad esse l'esenzione fiscale per 10 anni. Dispone, poi, di un sistema bancario all'interno del quale non sono previsti controlli sui cambi.

Principato di Monaco: è uno snodo di particolare importanza nel circuito continentale ed internazionale del riciclaggio di denaro, vista la scarsa trasparenza del sistema bancario e l'assenza di controllo sui cambi. Non sono previste imposte sui redditi dei residenti. Unica eccezione: i cittadini francesi residenti dopo il 1957 sono soggetti al sistema fiscale francese. Per quanto riguarda le società, dal 1° gennaio 1963 sono tenute a pagare una tassa sul profitto allorché il fatturato deriva per almeno il 25% da operazioni compiute al di fuori del territorio monegasco. L'imposta è del 33% sull'utile dopo cinque anni di *trading* (durante i primi anni pagano un tasso inferiore, che aumenta ogni anno su una scala mobile). Non sono previste tasse di successione tra parenti di primo grado. Non ci sono, infine, ritenute d'acconto nel Principato.

San Marino. Fino a qualche tempo fa aveva una consistenza di depositi finanziari 10 volte superiore a quella della contigua Italia. In passato ha rappresentato una culla ideale per il riciclaggio di capitali da parte delle organizzazioni criminali italiane. Le istituzioni finanziarie e le compagnie assicurative presenti sul territorio venivano sovente utilizzate per il contrabbando di profitti illeciti. Per i trust, poi, il reddito imponibile era determinato applicando il coefficiente di redditività del 10 per cento dell'ammontare complessivo dei proventi dei beni in dote, realizzati e percepiti in ciascun periodo d'imposta, ivi compresi i proventi derivanti dagli immobili situati nel territorio di San Marino. Il coefficiente di redditività era ridotto alla metà quando i proventi erano costituiti da utili, dividendi o quote di partecipazione agli utili distribuiti da società o enti fiscalmente residenti o comunque da soggetti localizzati in Stati con un regime fiscale privilegiato. Sui proventi del trust attribuiti a beneficiari fiscalmente non residenti, il *trustee* operava una ritenuta a titolo d'imposta del 15 per cento. Da qualche

mezzo è in corso una riforma fiscale e la firma di numerosi accordi con l'Italia ha permesso alla Rep. di San Marino di uscire dalla Lista degli Stati Black List dal 2014.

Svizzera. Con un "forziere" da 2.800 miliardi di dollari, la Svizzera gestisce il 34% del portafoglio mondiale del *private banking* ed è il più grande centro finanziario mondiale di Private Banking (Sole 24 ore del 14 maggio 2013). La Svizzera, oltre che essere uno dei *tax heaven* europei, è il Paese con il più forte e radicato "segreto bancario", su cui poggia tutta l'attività bancaria e finanziaria che da sempre ha attirato i capitali di tutto il mondo. Il segreto bancario svizzero si fonda su tre principi: il rapporto contrattuale tra il cliente e la banca, il segreto professionale, che si deduce in senso lato dagli art. 27 e 28 ZGB e che si basa sul diritto di ciascun individuo alla tutela della propria personalità, e infine, la legge federale sulle banche e le casse di risparmio dell'8 novembre 1934. Per segreto bancario s'intende il non obbligo da parte dell'istituto di credito di fornire a terzi, se non per casi strettamente previsti dalla legge, dati e informazioni sulla situazione finanziaria dei propri clienti. La caratteristica principale è la possibilità per tutti di effettuare investimenti in depositi fiduciari garantendosi, così, l'anonimato. E' possibile, tra l'altro, aprire un conto numerato grazie al quale non s'individua il correntista ma esiste un numero, una password, un codice con il quale verranno autorizzati tutti gli spostamenti, tutte le operazioni che il cliente intende eseguire, avendo così una maggiore garanzia sull'impenetrabilità di terzi ai suoi dati sensibili che saranno così messi a conoscenza solo dei vertici della banca. Il segreto bancario formalmente è "relativo" a significare che non vale in senso assoluto ed in particolare non offre protezione in caso di attività criminali. In situazioni quali procedimenti di esecuzione e realizzo forzati, così come processi penali (ad es. per riciclaggio, associazione a delinquere, furto, frode fiscale, estorsione, etc.), le banche sono obbligate a rendere pubbliche informazioni relative al cliente. Di fatto, però, le più grandi organizzazioni criminali, per celare i loro affari, fanno largo ricorso alla Svizzera, uno Stato dove la giustizia ed i codici dipendono in gran parte dal potere sovrano dei Cantoni. Un'altra importante fetta della ricchezza è data dal saccheggio sistematico dei Paesi del Terzo Mondo da parte dei dittatori autoctoni (Marcos alle Filippine, Duvalier ad Haiti e Sani Abasha in Nigeria) e dal fatto, infine, che in Svizzera l'evasione fiscale non ha rilevanza penale bensì amministrativa.

Per concludere la dissertazione di questo paragrafo è intuibile come gli elementi distorsivi siano vicini, se non addirittura tollerati, al loro interno e ciò vale anche per quelle Istituzioni come l'Ue, il FMI, l'OCSE che hanno fatto del rispetto delle regole un baluardo insormontabile anche se si mette a rischio la salute sociale di un'intera popolazione (vedasi Grecia).

Occorre, poi, ricordare che a queste forme di oasi fiscali devono essere aggiunte quelle politiche fiscali che rendono in determinati ambiti alcuni Paesi più appetibili di altri a discapito della vituperata armonizzazione: si intendono, ad esempio, le No tax Area, si veda il Regno Unito per l'imposizione sulle società; l'Olanda per le Holding, e stranamente anche l'Italia lo è stata per quanto concerne l'imposta di successione.

2.3. 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”*. 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'*austerità* 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, così come operato per i sistemi fiscali dei Paesi esteri trattati, 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 (per l'anno 2012 è stato pubblicato con il supplemento alla GU n. 241 del 14 ottobre 2013). Per quanto attiene le Entrate per l'anno 2012 sono stati indicati i seguenti importi (in milioni di euro):

Tabella 2.10 L'avanzo della gestione di competenza dell'esercizio finanziario 2012

<i>(in euro)</i>		
Entrate tributarie.....	463.768.619.600,83	
Entrate extratributarie.....	74.075.721.159,85	
Entrate provenienti dall'alienazione e ammortamento di beni patrimoniali e dalla riscossione di crediti	7.946.718.515,14	
Accensione di prestiti.....	<u>239.783.649.109,37</u>	
Totale Entrate		785.574.708.385,19
Spese correnti.....	489.350.588.530,09	
Spese in conto capitale.....	45.653.027.502,72	
Rimborso di passività finanziarie.....	214.333.650.897,56	
Totale Spese		749.337.266.930,37
Avanzo della gestione di competenza		<u>36.237.441.454,82</u>

Fonte: Supplemento a G.U. 241 del 14 ottobre 2013

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 si comprende dai numeri sinteticamente riportati in precedenza che 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/PIL¹⁷. Al contrario dell'IVA l'imposizione sul lavoro raggiunge il secondo posto tra coloro i quali hanno una pressione più alta.

Novità fiscali. L'Italia aveva uno dei più alti livelli di tassazione ambientale nell'UE alla fine del 1990, principalmente a causa della presenza di tasse sull'energia. Le entrate fiscali ambientali sono diminuite notevolmente, come percentuale del PIL, e nel 2010 erano prossime alla media UE. Gli aumenti delle accise 2011 hanno portato, comunque ad un aumento del gettito fiscale in questo ambito; aumento che è proseguito in maniera più drastica anche nel 2012 (10 centesimi a litro sui carburanti), così come le imposte sulle automobili di grossa cilindrata, barche e aerei privati. E' stata introdotta, ancora, una tassa annuale sugli importi regolarizzati sotto forma di "scudo fiscale".

La ritenuta alla fonte sui redditi da capitale è stata unificata al 20%. Corrispondentemente è stata introdotta una tassa sulle attività finanziarie detenute all'estero (IVAFE). Per accrescere il basso tasso di occupazione di donne e giovani si è stabilita la deducibilità dall'IRAP del costo del lavoro. Infine, le imposte sui servizi assicurativi e finanziari sono stati aumentati ed è stata adottata la cosiddetta "Tobin-tax" sulle transazioni finanziarie.

Persone Fisiche e l'IRPEF: sono soggetti passivi dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (Irpef) sia i residenti che i non residenti nel territorio dello Stato. Sono considerati residenti coloro che sono iscritti nelle anagrafi della popolazione residente per la maggior parte del periodo d'imposta o hanno nel territorio dello Stato il domicilio o la residenza ai sensi del codice civile. La legge finanziaria per il 2008 ha introdotto

¹⁷ Eurostat – European Commission "Taxation trends in the European Union - Data for the EU Member States, Iceland and Norway" (ed. 2013)

una presunzione di residenza in base alla quale si considerano residenti, salvo prova contraria, i cittadini italiani cancellati dalle anagrafi della popolazione residente e trasferiti in Stati o territori diversi da quelli che consentono un adeguato scambio di informazioni, individuati con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze. In estrema sintesi, sono obbligate a pagare le imposte derivanti dal possesso di redditi (elencati in seguito) tutte le persone fisiche residenti per i redditi prodotti in Italia e all'estero e le persone fisiche non residenti limitatamente ai redditi di fonte italiana, salvo eccezioni previste da eventuali Convenzioni per evitare le doppie imposizioni stipulate tra lo Stato italiano e quello di residenza. L'applicazione dell'IRPEF prevede diverse aliquote a seconda dello scaglione di appartenenza:

Tabella 2.11: Scaglioni di reddito previsti dall'ordinamento tributario italiano

REDDITO IMPONIBILE	ALIQUTA	IRPEF (LORDA)
fino a 15.000 euro	23%	23% del reddito
oltre 15.000 e fino a 28.000 euro	27%	3.450 + 27% sulla parte eccedente 15.000 euro
oltre 28.000 e fino a 55.000 euro	38%	6.960 + 38% sulla parte eccedente 28.000 euro
oltre 55.000 e fino a 75.000 euro	41%	17.220 + 41% sulla parte eccedente 55.000 euro
oltre 75.000 euro	43%	25.420 + 43% sulla parte eccedente 75.000 euro

Fonte: Agenzia delle Entrate

Il prelievo per le Regioni avviene sulla base di addizionali dell'IRPEF. L'aliquota base dell'addizionale regionale, a partire dall'anno d'imposta 2011, è stata elevata all'1,23%. Le Regioni a statuto ordinario possono incrementarla al massimo di 0,5% mentre per le Regioni che presentano in bilancio un disavanzo sanitario è obbligatoria l'applicazione dell'aliquota massima del 2,03%. Infine, la maggior parte dei comuni riscuote un'addizionale massima aggiuntiva dello 0,9%. Esiste, poi, un fitto e variegato sistema di deduzioni e detrazioni. Persone che guadagnano reddito professionale e commerciale se con "stabile organizzazione" sono soggette anche all'IRAP e i compensi professionali corrisposti da imprese e professionisti sono soggetti ad una ritenuta alla fonte del 20%.

A partire dal 2012 tutte le categorie di redditi di capitale sono soggette ad un 20% di ritenuta a titolo di imposta, tranne i titoli di Stato che sono, invece, tassati al 12,5%. A partire dal 2012, inoltre, gli individui che realizzano un nuovo lavoro o attività professionale con ricavi inferiori a 30 mila euro possono scegliere un regime di imposta

sostitutiva del 5% per i primi cinque anni o fino all'età di 35 anni se di età inferiore a 30 anni. **Società.** L'imposta sui redditi societari (Ires) riguarda le società per azioni e in accomandita per azioni, le società cooperative e di mutua assicurazione, le società a responsabilità limitata, gli enti pubblici e privati diversi dalle società, le società e gli altri enti non residenti sul territorio nazionale. La base imponibile è costituita dai redditi d'impresa, tenuto conto del regime della deducibilità degli interessi passivi, degli ammortamenti riconosciuti e del regime di esenzione da partecipazione che è previsto per i dividendi e le plusvalenze. L'imposta è di natura proporzionale e l'aliquota di applicazione è il 27,5%. Semplificando il ragionamento, dal risultato civilistico si applicano delle variazioni in aumento o in diminuzione per arrivare alla base imponibile fiscale. Esistono regimi speciali per gli investimenti ed i fondi pensione e per le società non operative, per le quali il reddito minimo imponibile si stabilisce sulla base del patrimonio. Un'addizionale dell'IRES del 10,5% si applica alle società operanti nel settore energetico (cosiddetta 'Robin Tax'). Le Società residenti sono tassate sul loro reddito mondiale, mentre i soggetti non residenti sul reddito prodotto in Italia. Le perdite possono essere portate a nuovo a tempo indeterminato e compensate fino all'80% del reddito imponibile. Tuttavia le perdite subite nel corso dei primi tre anni di attività sono interamente deducibili. A partire da gennaio 2008, le spese sugli interessi sono deducibili solo fino al 30% del reddito operativo lordo (EBITDA), l'eccesso può, a determinate condizioni, essere portato avanti per la detrazione in anni successivi. I dividendi in entrata e in uscita sono esenti dalle imposte per il 95% del loro ammontare. I redditi di capitale, per il 95%, a meno di alcune condizioni (periodo di detenzione di un anno), sono esentati se le attività sono coperte dal regime PEX. Altri tipi di *capital gain* sono tassati come reddito ordinario, con la possibilità di diffondere l'imposta dovuta in quattro anni. Infine, le aziende situate in aree depresse del Mezzogiorno possono richiedere un credito d'imposta sugli investimenti effettuati nel periodo 2007-2013.

La tassa professionale (**IRAP**) viene riscossa sul valore netto della produzione (esclusi la maggior parte dei costi del personale e costi per interessi, nonché le perdite su crediti). L'aliquota di base del 3,9% può essere aumentata o ridotta fino a 0,92 punti percentuali dalle Regioni.

IVA. L'aliquota IVA normale è stata aumentata di un punto percentuale, ovvero al 21% da settembre 2011 e al 22% a partire da luglio 2013. Un tasso del 10% si applica alle abitazioni non di lusso, altri prodotti alimentari, elettricità, olio minerale, medicinali e performance artistiche, mentre un'aliquota super-ridotta (4%) si applica ai prodotti alimentari, giornali, abitazioni residenziali, etc.

Patrimonio. Non esistono tasse sulla ricchezza anche se vi è l'imposta di bollo quale diritto sui conti bancari e conti titoli. La sostituzione dell'ICI da parte dell'IMU ha portato a risultati significativamente più elevati grazie soprattutto all'aumento dei valori catastali (+ 60%) ed anche all'abrogazione del 2008 dell'esenzione delle abitazioni principali. Esistono tasse di transazione, applicando, ad esempio, l'imposta di bollo sui documenti ufficiali nell'ambito dei trasferimenti immobiliari. A partire dal 2012 due nuove tasse sono applicate sul valore catastale (se presente) dei beni immobili situati all'estero (IVIE) e sul valore delle attività finanziarie detenute all'estero (IVAFE) dai contribuenti italiani. L'IVAFE si applica sul valore di mercato delle attività finanziarie al tasso dello 0,1% nel 2012 e dello 0,15% nel 2013. Ivie e Ivafe rappresentano la contropartita "estera" delle imposte italiane sugli immobili e sulle attività finanziarie detenuti in Italia: Imu e imposta di bollo. A partire da marzo 2013 la cosiddetta 'Tobin-tax' sulle transazioni finanziarie si applica su azioni e derivati su azioni.

Contributi Sociali. Esistono diversi contributi obbligatori, a seconda del tipo e della dimensione del *business* e le caratteristiche del lavoratore. I tassi aggregati variano approssimativamente dal 40 al 45%. Secondo il rapporto 2011 dell'OCSE l'Italia è caratterizzata da un'incidenza degli oneri fiscali e contributivi a carico di lavoratori e imprese italiane pari al 47,6% del costo del lavoro: un carico che colloca il nostro Paese al sesto posto della graduatoria dei 34 Paesi considerati, alle spalle di Belgio (55,5%), Germania (49,8%), Francia (49,4%), Ungheria (49,4%) e Austria (48,4%).

Complessità del Fisco. I primi giorni di ottobre 2013, la CGIA di Mestre ha presentato uno studio sulle tasse che gravano annualmente sugli italiani che dimostra quanto il nostro sistema sia frammentato e complesso. Occorre, però, fugare eventuali dubbi: il gettito fiscale è, infatti, piuttosto concentrato in quanto gli incassi assicurati dalle prime dieci imposte valgono¹⁸ l'87,5% delle entrate tributarie. Di queste le prime sono l'IRPEF, l'IVA seguono, poi, a distanza l'IRAP e l'IRES. Facendo una ripartizione

¹⁸ "le cento tasse degli italiani" a cura della CGIA di Mestre 2013

delle imposte su tutti i cittadini italiani, ivi compresi neonati ed ultracentenari, sempre secondo la CGIA, ognuno ha pagato nel 2013 in media circa 11.800 euro di tasse. Lo studio condotto dalla CGIA di Mestre ha preso spunto da un testo di Tremonti e Vitaletti pubblicato 25 anni fa con un provocatorio titolo “*Le cento tasse degli italiani*”, testo che risulta, alla luce di questo studio, quanto mai attuale.

Di seguito si riportano le tasse che gli italiani incontrano quotidianamente lungo il loro percorso:

LE CENTO TASSE

- 1 Addizionale comunale sui diritti d'imbarco di passeggeri sulle aeromobili
- 2 Addizionale comunale sull'Irpef
- 3 Addizionale erariale tassa automobilistica per auto di potenza sup 185 kW
- 4 Addizionale IRES imprese settore energetico
- 5 Addizionale provinciale all'accisa su energia elettrica
- 6 Addizionale regionale all'accisa sul gas naturale
- 7 Addizionale regionale sull'Irpef
- 8 Bollo auto
- 9 Canoni su telecomunicazioni e Rai Tv
- 10 Cedolare secca sugli affitti
- 11 Concessioni governative
- 12 Contributi concessioni edilizie
- 13 Contributi consortili
- 14 Contributo al SSN sui premi RC auto
- 15 Contributo di perequazione pensioni elevate¹⁹
- 16 Contributo solidarietà sui redditi elevati²⁰
- 17 Contributo unificato di iscrizione a ruolo²¹
- 18 Contributo unificato processo tributario
- 19 Diritti catastali
- 20 Diritti delle Camere di commercio
- 21 Diritti di magazzinaggio
- 22 Diritti erariali su pubblici spettacoli
- 23 Diritti per contrassegni apposti alle merci
- 24 Imposta catastale
- 25 Imposta di bollo
- 26 Imposta di bollo sui capitali all'estero
- 27 Imposta di bollo sulla secretazione dei capitali scudati
- 28 Imposta di registro e sostitutiva
- 29 Imposta di scopo
- 30 Imposta di soggiorno
- 31 Imposta erariale sui aeromobili privati
- 32 Imposta erariale sui voli passeggeri aerotaxi
- 33 Imposta ipotecaria
- 34 Imposta municipale propria (Imu)
- 35 Imposta per l'adeguamento dei principi contabili (Ias)
- 36 Imposta plusvalenze cessioni azioni (capital gain)
- 37 Imposta provinciale di trascrizione

¹⁹ Il contributo di perequazione si applica sulle pensioni di importo superiore a 90 mila euro da agosto 2011 sino a tutto il 2014.

²⁰ Il contributo di solidarietà sui redditi elevati di importo superiore a 300 mila euro si applica nel periodo 2011 – 2013.

²¹ E' dovuto un contributo per ciascun grado di giudizio nel processo civile e amministrativo

- 38 Imposta regionale sulla benzina per autotrazione
- 39 Imposta regionale sulle attività produttive (Irap)
- 40 Imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili
- 41 Imposta sulla sigaretta elettronica²²
- 42 Imposta sostitutiva contribuenti minimi e regime vantaggio
- 43 Imposta sostitutiva sui premi e vincite
- 44 Imposta su consumi carbone
- 45 Imposta su immobili all'estero
- 46 Imposta sugli oli minerali e derivati
- 47 Imposta sugli spiriti
- 48 Imposta sui gas incondensabili
- 49 Imposta sui giuochi, abilità e concorsi pronostici
- 50 Imposta sui tabacchi
- 51 Imposta sul gas metano
- 52 Imposta sul gioco del Totocalcio e dell' Enalotto
- 53 Imposta sul gioco Totip e sulle scommesse Unire
- 54 Imposta sul lotto e le lotterie
- 55 Imposta sul reddito delle persone fisiche (Irpéf)
- 56 Imposta sul valore aggiunto (Iva)
- 57 Imposta sulla birra
- 58 Imposta sulle assicurazioni
- 59 Imposta sulle assicurazioni RC auto
- 60 Imposta sulle concessioni statali dei beni del demanio e patrimonio indisponibile
- 61 Imposta sulle patenti
- 62 Imposta sulle riserve matematiche di assicurazione
- 63 Imposta sulle transazioni finanziarie (Tobin Tax)
- 64 Imposta sull'energia elettrica
- 65 Imposte giochi abilità e concorsi pronostici
- 66 Imposte comunali sulla pubblicità e sulle affissioni
- 67 Imposte sostitutive su risparmio gestito
- 68 Imposte su assicurazione vita e previdenza complementare
- 69 Imposte sul reddito delle società (Ires)
- 70 Imposte sulle successioni e donazioni
- 71 Maggiorazione IRES Società di comodo
- 72 Maggiorazione TARES
- 73 Nuova imposta sostitutiva rivalutazione beni aziendali
- 74 Proventi dei Casinò
- 75 Ritenuta acconto (Tfr)
- 76 Ritenute sugli interessi e su altri redditi da capitale
- 77 Ritenute sugli utili distribuiti dalle società
- 78 Sovraimposta di confine su gas incondensabili²³
- 79 Sovraimposta di confine su gas metano²⁴
- 80 Sovraimposta di confine sugli spiriti
- 81 Sovraimposta di confine sui fiammiferi
- 82 Sovraimposta di confine sui sacchetti di plastica non biodegradabili
- 83 Sovraimposta di confine sulla birra
- 84 Sovraimposta di confine sugli oli minerali
- 85 Tassa annuale sulla numerazione e bollatura di libri e registri contabili
- 86 Tassa annuale unità da diporto
- 87 Tassa di ancoraggio nei porti, rade o spiagge dello Stato
- 88 Tassa emissione di anidride solforosa e di ossidi di azoto

²² Imposta di consumo sui prodotti succedanei dei prodotti da fumo

²³ Sovraimposta di confine su gas incondensabili di prodotti petroliferi e su gas stessi resi liquidi con la compressione.

²⁴ Sovraimposta di confine su gas metano, confezionato in bombole o altri contenitori, usato come carburante per l'autotrazione e come combustibile per impieghi diversi da quelli delle imprese individuali artigiane.

- 89 Tassa occupazione di spazi e aree pubbliche TOSAP (comunale)
- 90 Tassa portuale sulle merci imbarcate e sbarcate nei porti, rade o spiagge dello Stato
- 91 Tassa regionale di abilitazione all'esercizio professionale
- 92 Tassa regionale di occupazione di spazi e aree pubbliche regionali
- 93 Tassa regionale per il diritto allo studio universitario
- 94 Tassa smaltimento rifiuti (TIA, TARSU, TARES)
- 95 Tassa sulle concessioni regionali
- 96 Tassazione addizionale stock option settore finanziario
- 97 Tasse e contributi universitari
- 98 Tasse scolastiche (iscrizione, frequenza, tassa esame, tassa diploma)
- 99 Tributo provinciale per la tutela ambientale
- 100 Tributo speciale discarica

Nei capitoli successivi, comunque, si discuterà del tema della semplificazione quale *prius* per un'efficiente sistema fiscale; occorre solo dire che l'eccessivo livello di burocratizzazione e la complessità di un sistema, oltre a generare costi per il sistema stesso, generano implicitamente costi, soprattutto, per chi deve adempiere agli obblighi (consulenze, tempo impiegato, etc...), costi che si riverberano negativamente sulla *tax compliance*.

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' immane 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).

Tabella 2.12: Fini Istituzionali ed attribuzioni Agenzia delle Entrate

Fini Istituzionali
<p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p>
Attribuzioni
<p>1. L'Agenzia, nel perseguimento della propria missione e dei propri scopi istituzionali, esercita, in particolare, le seguenti funzioni ed attribuzioni:</p> <ul style="list-style-type: none">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. <p>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.</p>

Fonte: Statuto Agenzia delle Entrate

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) 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; di seguito si riporta una tabella esplicativa utile per comprendere l'attività di lotta all'evasione svolta.

Tabella 2.13: I numeri della lotta all'evasione anno 2012

Entrate erariali e non erariali (imposte, sanzioni e interessi) (Miliardi di euro)	2012	2011	Δ %
Riscosso complessivo	12,5	12,7	-2%
<i>di cui</i>			
Ruoli	4,3	4,5	-4%
Versamenti diretti	8,2	8,2	-
Grandi Contribuenti			
Soggetti sottoposti a tutoraggio *	3.181	1.952	
<i>N. interventi esterni</i>	382	435	-0,12
<i>N. accertamenti eseguiti</i>	3.011	2.763	0,09
Imprese di Medie Dimensioni			
<i>N. interventi esterni</i>	3.284	3.414	-0,04
<i>N. accertamenti eseguiti</i>	15.211	16.080	-0,05
Imprese di Piccole Dimensioni – Lavoratori Autonomi			
<i>N. interventi esterni</i>	5.057	5.001	0,01
<i>N. accertamenti eseguiti</i>	173.387	178.263	-0,03
Persone Fisiche - Accertamenti ordinari II.DD. con determinazione sintetica del reddito			
<i>N. accertamenti eseguiti</i>	37.166	36.390	0,02
Definizione dei controlli sostanziali			
<i>N. accertamenti definiti con adesione o acquiescenza</i>	245.345	271.615	-0,1

Fonte: Bilancio 2012 Agenzia delle Entrate

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 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.

Di seguito si riporta una schema riassuntivo dei risultati conseguiti dalla Guardia di finanza pubblicati con l'ultimo Rapporto annuale (2012):

Tabella 2.14: Parte dei risultati raggiunti dalla Guardia di Finanza nella lotta all'evasione

LOTTA ALL'ECONOMIA SOMMERSA COMBATTING THE SUBMERGED ECONOMY		CONTROLLI SULLA EMISSIONE DI SCONTRINI E RICEVUTE FISCALI MONITORING OF ISSUANCE OF CASH RECEIPTS AND INVOICES	
Ricavi/compensi non dichiarati - costi non deducibili Undeclared profits and payments, declaration of ineligible costs 22.723 milioni di euro/million euros		Controlli eseguiti Number of checks carried out	447.737
I.V.A. dovuta e non versata Failure to forward VAT collected 2.472 milioni di euro/million euros		Percentuale controlli con riscontro della mancata emissione del documento fiscale Percentage of checks showing failure to issue receipts and invoices	32,02%
CONTRASTO AI REATI ED ALLE FRODI FISCALI COMBATTING TAX FRAUD		ATTIVITÀ DI RICERCA EVASORI ACTION AGAINST TAX EVASION	
Soggetti denunciati Total cases identified	11.769	Evasori Totali Cases of total evasion identified	8.617
Totale violazioni accertate Total charges laid	13.170	Ricavi/compensi non dichiarati - costi non deducibili Total of ineligible costs and taxes evaded	34.458 milioni di euro/million euros
Emissione fatture/doc. per operazioni inesistenti Bills and documentation for inexistent activity and services	2.123	FRODI I.V.A. VAT FRAUD	
Dichiarazione fraudolenta Fraudulent tax declarations	3.713	I.V.A. dovuta/non versata VAT not collected or forwarded	4.783 milioni di euro/million euro
Dichiarazione infedele Inexact tax declarations	1.450	di cui frodi carosello e altre manovre fraudolente of which carousel fraud and other fraudulent manoeuvres	1.669 milioni di euro/million euro
Omessa dichiarazione Failure to file a tax declaration	2.579	CONTROLLI SU INDICI DI CAPACITÀ CONTRIBUTIVA MONITORING OF INDIVIDUAL TAX-PAYING CAPACITIES	
Occultamento e distruzione di documenti contabili Destruction or hiding of accounting records	2.220	Controlli eseguiti Checks conducted	37.551
Omesso versamento IVA Failure to submit VAT	519		
Indebita compensazione Undue profit-taking and personal expenses	190		
Omesso versamento di ritenute certificate Failure to obtain government certifications	200		
Sottrazione fraudolenta al pagamento delle imposte Fraudulent withholding of taxes	176		

Fonte: Rapporto Annuale 2012 GDF

Chi paga l'Irpef in Italia.

Il Ministero dell'Economia e finanze ha pubblicato i dati relativi alle dichiarazioni 2012 (anno di imposta 2011). Volendo analizzare l'imposta principale del sistema tributario italiano (l'IRPEF) possiamo innanzitutto osservare la ripartizione dell'imposta per fattori sociali:

Tabella 2.15: Numero Dichiarazioni (P.I. 2011) per età, sesso e stato civile

Classi di età	Numero contribuenti		Stato civile	Numero contribuenti	
	Frequenza	Percentuale		Frequenza	Percentuale
0 - 14	29.140	0,07			
15 - 24	1.713.503	4,15	Celibi/Nubili	5.953.899	14,41
25 - 44	13.089.000	31,68	Coniugati	18.155.820	43,95
45 - 64	13.714.043	33,18	Vedovi	2.819.847	6,82
oltre 64	12.774.862	30,92	Separati	1.041.698	2,52
TOTALE	41.320.548	100	Divorziati	578.482	1,4
Sesso	Numero contribuenti		Deceduti	289.407	0,7
	Frequenza	Percentuale	Tutelati	26.844	0,06
Maschi	21.626.214	52,34	Minori	9.048	0,02
Femmine	19.694.334	47,66	Non Indicato	12.445.503	30,12
TOTALE	41.320.548	100	TOTALE	41.320.548	100

Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento delle Finanze

Il tasso di occupazione femminile è inferiore rispetto a quello maschile; i giovani fino a 25 anni occupati rappresentano solo il 4% del totale dei contribuenti. Tra coloro che presentano una dichiarazione ai fini IRPEF, il 44% presenta il 730.

Tabella 2.16: Numero Dichiarazioni (P.I. 2011) per modello presentato e tipologia di reddito

Tipo dichiarazione	Numero contribuenti							
	Frequenza				Percentuale			
Modello 770	12.393.519				29,99			
Modello Unico	10.545.475				25,52			
Modello 730	18.381.554				44,49			
TOTALE	41.320.548				100			
	Lavoro dip.	Pensione	Lavoro aut.	Impresa	Partecip	Capitale	Fabbricati	Totale
Reddito complessivo calcolato	52,69%	29,14%	4,89%	3,97%	4,45%	0,50%	4,36%	100,00%
Imposta totale ricalcolata	54,54%	25,53%	6,66%	3,49%	5,09%	0,77%	3,92%	100,00%

Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento delle Finanze

Volendo analizzare le dichiarazioni presentate e il reddito dichiarato si percepisce chiaramente che le entrate tributarie dipendono dai lavoratori dipendenti che contribuiscono per il 55% ed un altro 26% è costituito da pensionati; in tutto oltre l'80% dell'IRPEF è erogata da coloro i quali sono soggetti a ritenute alla fonte sulla base di

dati dichiarativi di terze parti. Per quanto concerne le dichiarazioni analizzate su base regionale, la Regione con il maggior numero di dichiarazioni ai fini IRPEF è la Lombardia con il 17% di dichiarazioni presentate; seguita a lunga distanza dal Lazio che presenta il 9% di dichiarazioni. Per quanto riguarda i dati degli importi delle dichiarazioni, dalla tabella che segue si evince che nello scaglione previsto dell'aliquota del 23% sono presenti il 48% dei contribuenti, nel secondo scaglione con l'aliquota al 27% (oltre i 15.000 euro) vi sono meno del 35% di contribuenti e nella terza fascia per l'aliquota al 38%, oltre il 13% dei contribuenti.

Tabella 2.17: Classi di reddito per frequenza e percentuale di dichiarazioni 2012 (Periodo di imposta 2011)

Classi di reddito complessivo in euro	Numero contribuenti	
	Frequenza	Percentuale
minore di -1.000	147.040	0,36
da -1.000 a 0	37.318	0,09
zero	388.576	0,94
da 0 a 1.000	2.372.506	5,74
da 1.000 a 1.500	656.958	1,59
da 1.500 a 2.000	537.092	1,3
da 2.000 a 2.500	490.755	1,19
da 2.500 a 3.000	449.063	1,09
da 3.000 a 3.500	393.677	0,95
da 3.500 a 4.000	382.680	0,93
da 4.000 a 5.000	759.969	1,84
da 5.000 a 6.000	765.959	1,85
da 6.000 a 7.500	3.183.919	7,71
da 7.500 a 10.000	3.067.427	7,42
da 10.000 a 12.000	2.450.800	5,93
da 12.000 a 15.000	3.661.750	8,86
da 15.000 a 20.000	6.543.363	15,82
da 20.000 a 26.000	6.007.947	14,54
da 26.000 a 29.000	2.061.202	4,99
da 29.000 a 35.000	2.652.324	6,42
da 35.000 a 40.000	1.143.513	2,77
da 40.000 a 50.000	1.174.857	2,84
da 50.000 a 55.000	344.279	0,83
da 55.000 a 60.000	263.262	0,64
da 60.000 a 70.000	378.986	0,92
da 70.000 a 75.000	144.258	0,35
da 75.000 a 80.000	122.767	0,3
da 80.000 a 90.000	183.007	0,44
da 90.000 a 100.000	127.262	0,31

da 100.000 a 120.000	157.000	0,38
da 120.000 a 150.000	114.304	0,28
da 150.000 a 200.000	77.605	0,19
da 200.000 a 300.000	47.371	0,11
oltre 300.000	31.752	0,08
TOTALE	41.320.548	100

Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento delle Finanze

Dal comunicato stampa del MEF del marzo 2013 in cui si analizzano i redditi IRPEF si traggono le seguenti considerazioni: a livello nazionale il reddito complessivo totale dichiarato è pari 805 miliardi di euro mentre il reddito medio è pari a 19.655 euro. La metà dei contribuenti non supera il reddito di 15.723 euro, l'analisi territoriale conferma che la regione con reddito medio complessivo più elevato è la Lombardia (23.210 euro), seguita dal Lazio (22.160 euro). I lavoratori autonomi hanno un reddito medio (non considerando i casi di perdite) che lo ridurrebbero maggiormente pari a 46.220 euro, i contribuenti minimi non compresi nei valori degli autonomi dichiarano, poi, un reddito medio pari a 9.670 euro; il reddito medio dichiarato dagli imprenditori in contabilità semplificata (oltre l'89% del totale) è pari a 18.844 euro, mentre per la quota parte in contabilità ordinaria il reddito medio è di 35.160 euro.

Il reddito medio dichiarato dai lavoratori dipendenti è pari a 20.020 euro, quello dei pensionati pari a 15.520 euro e, infine, il reddito medio da partecipazione è pari a 16.670 euro.

Figura 2.18: Classifica dei redditi di lavoratori autonomi e professionisti. Dichiarazioni 2012 (Periodo di Imposta 2011)

Categoria	Anno di imposta 2011
Noleggio di autovetture	5.300
Negozi abbigliamento e scarpe	6.500
Istituiti di bellezza	7.200
Tintorie e lavanderie	9.100
Negozi giocattoli	9.800
Autosaloni	10.100
Parrucchieri	13.200
Servizi di ristorazione	15.400
Taxi	15.600
Macellerie	16.700
Gioiellieri	17.300
Bar e gelaterie	17.800
Alberghi e affittacamere	18.300
Veterinari	21.000
Imbianchini e muratori	23.600
Architetti	29.100
Avvocati	58.700
Studi medici	69.500
Farmacie	103.400
Notai	315.600

Fonte: Elaborazione ANSA su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento delle Finanze

2.4. Conclusioni

Nel voler analizzare i sistemi fiscali non si poteva che iniziare nel ricordare che l'autonomia impositiva dei singoli Stati è certamente limitata per dimostrare ciò è stato creato uno schema utile a comprendere quali elementi incidono sulle scelte dei *policy maker*. Nello specifico sono state individuate tre tipologie di fattori che hanno un impatto considerevole sulle decisioni dello Stato (Globalizzazione, Competizione e Sistemi di Governo Multilivello). Occorre ricordare che gli stessi possono al contempo rappresentare dei vincoli così come delle opportunità per le scelte fiscali degli Stati. Esistono ancora degli elementi "interni" che vanno a modificare l'autonomia decisionale; si possono considerare, per esempio, gli elettori, i gruppi di potere ed anche gli stessi *policy maker* che non decidono su base razionale e con la giusta visione prospettica del medio-lungo periodo, piuttosto cercano di capitalizzare i voti

nell'immediato. Si è poi passati ad analizzare gli elementi caratterizzanti ed esistenti dei sistemi fiscali, in quest'analisi supportata da fonti statistiche di provenienza OECD, FMI, ISTAT, etc. si è individuato un caso di best practice, nello specifico nel Regno Unito, per quanto concerne il dipartimento HMRC. L'analisi dei sistemi fiscali è stata implementata attraverso elementi comparativi che hanno permesso di mettere realmente a confronto le realtà internazionali. Infine è stata brevemente analizzata la struttura del sistema fiscale italiano e di alcuni suoi attori come l'Agenzia delle Entrate e la Guardia di Finanza. Sin d'ora è possibile ipotizzare dei probabili scenari futuri in cui si tenderà verso una certa riduzione graduale della pressione fiscale, indotta dalla concorrenza fiscale e dalla competitività globale ed è, pertanto, probabile che continui il movimento verso una maggiore neutralità del prelievo tributario e verso la riduzione delle sue ambizioni redistributive. L'attenuazione della progressività dei sistemi tributari sarà l'effetto anche di una probabile estensione della tassazione indiretta a scapito di quella diretta, motivata da una maggiore certezza degli imponibili.

3. L'economia non osservata e l'evasione fiscale: effetti e misurazione

In campo fiscale, è scontato che tutti quelli che possono frodare lo Stato lo fanno.

(Edward C. Banfield)

The spirit of a people, its cultural level, its social structure, the deeds its policy may prepare - all this and more is written in its fiscal history, stripped of all phrases. He who knows how to listen to its message here discerns the thunder of world history more clearly than anywhere else.

(Joseph Schumpeter)

3.1. Introduzione: Aneddoti e luoghi comuni dell'evasione in Italia, una prima classificazione dei contribuenti

Prima di introdurre ed analizzare il fenomeno evasivo, gli approcci comuni all'evasione fiscale e al suo contrasto, allo scrivente interessa rappresentare brevemente le informazioni mediatiche, culturali che ogni contribuente riceve quotidianamente e che, come vedremo in seguito, influiscono sul comportamento dello stesso, e da cui prende le mosse per biasimare o giustificare il fenomeno evasivo. Verranno esaminati “i luoghi comuni” e le informazioni in possesso della platea dei contribuenti che fungeranno da sedimento per la formazione di un giudizio circa l'evasione da un lato e la *tax compliance* nonché la formazione di una “cultura fiscale” dall'altro.

La reazione della collettività al fenomeno evasivo in realtà si può tripartire tra coloro i quali lo giustificano, coloro i quali lo biasimano ed il gruppo degli incerti che lo scrivente definisce dei “non è giusto però...”; quest'ultima forse, sulla base delle prime interviste esplorative per la compilazione del questionario oggetto di disamina nei capitoli successivi è il gruppo più nutrito di contribuenti. Questo primo paragrafo ha una finalità introduttiva allo studio del fenomeno evasivo; si anticiperanno, pertanto, diversi concetti che verranno, poi, approfonditi in seguito nei paragrafi successivi. Il primo

elemento di analisi e di discussione derivante dalla *literature review*, dell'analisi delle risposte ai questionari somministrati e da una serie di interviste prodromiche al questionario, è rappresentato dalla seguente locuzione: “non esiste l'evasore fiscale bensì esiste l'evasione fiscale”; esiste, comunque, a parità di condizioni una propensione all'evasione che diversifica i soggetti ed è frutto di variabili culturali, di soggezioni esterne, etc.

In prima istanza occorre definire la situazione italiana oggetto di analisi più approfondita nella ricerca introducendo l'indice di libertà economica e, poi, il rapporto “shadow economy/GDP”.

L'*Index of Economic Freedom* è un indice creato nel 1995 dal quotidiano *The Wall Street Journal* in collaborazione con *The Heritage Foundation* che individua dieci diversi tipi di misurazioni²⁵ utili per capire il grado di libertà economica di un Paese. Prende forma dalle teorie di Adam Smith espresse nel “The Wealth of Nations”, nel 1776 sulla libertà economica che vede nella proprietà e nell'iniziativa privata, e, quindi, nella libera concorrenza, il motore della crescita di un Paese. L'indice 2013 posiziona l'Italia all'83° posto nel World Rank su 185 nazioni e al 36° posto (su 43 nazioni) nell'European Rank. Nel volume “*Economic Freedom 2013*”, a cui si rimanda per le specifiche metodologiche, vengono evidenziate le criticità presenti nel sistema italiano e che afferiscono al mercato del lavoro, alla mancanza di investimenti governativi, ma soprattutto all'elevato livello di tassazione il cui indice di libertà fiscale (quale misura del carico fiscale imposto dal Governo) vede l'Italia alla 166° posizione mondiale.

Per quanto concerne l'analisi dei dati sull'evasione fiscale occorre da subito ricordare che non esiste un metodo di analisi della stessa comparabile tra diversi Paesi e, mentre alcuni Stati predispongono degli studi sul tax gap per tutte le imposte, altri, invece, lo analizzano solo in parte; rendendo i dati disomogenei e non comparabili. Uno sforzo maggiore è fatto con l'economia sommersa o *shadow economy* per la cui definizione si rimanda ai paragrafi successivi, benché la stessa non sia un indicatore dell'evasione può essere considerata uno stimatore della stessa, per cui, definito l'approccio comune si possono conoscere i dati di diversi Paesi e procedere ad un confronto internazionale.

²⁵ RULE OF LAW: Freedom from Corruption (Libertà dalla corruzione); Property Rights (Diritti di proprietà). LIMITED GOVERNMENT: Fiscal Freedom (Libertà fiscale); Government Size/Spending (Livello delle spese governative in percentuale del PIL); REGULATORY EFFICIENCY: Business Freedom (Libertà imprenditoriale); Labor Freedom (Libertà del mercato del lavoro); Monetary Freedom (Libertà monetaria). OPEN MARKETS: Trade Freedom (Libertà di mercato); Investment Freedom (Libertà di investimento); Financial Freedom (Libertà finanziaria)

Secondo l'approccio MIMIC (*Multiple Indicators, Multiple Causes*) utilizzato sia dalla Commissione Europea nello Studio "Europe 2020"²⁶, sia da due studi complementari condotti da Friedrich Schneider che rilevano i dati della *shadow economy* in rapporto al GDP e riferiscono di un livello di economia sommersa per l'Italia pari al 21,6% del PIL per il 2012 di quasi 2 punti sopra la media Ue (influenzata comunque da livelli elevati degli ultimi entranti) ed un dato stimato per il 2013 in diminuzione ma pari al 21,1% (per comprendere la dimensione si parla di oltre 330 miliardi di euro).

A costo di anticipare parte dell'evoluzione dell'analisi ricompresa in questo capitolo occorre brevemente fare una digressione sul concetto di rappresentazioni sociali (Moscovici, 1961; 1962). Secondo Moscovici le rappresentazioni sociali riguardano un modo specifico di esprimere le conoscenze in una società o nei gruppi che la compongono. Si tratta di conoscenza condivisa spesso sotto forma di teoria del senso comune che può assurgere a rango di norme convenzionali e prescrittive. Più precisamente, le rappresentazioni danno una forma sociale e convenzionale alle cose, e impongono al singolo, proprio in quanto fatti sociali e condivisi, una determinata modalità conoscitiva al loro approccio (Ferrari, Randisi, 2011). Secondo Moscovici le rappresentazioni possono essere espresse sotto forma di: opinione, atteggiamento o stereotipi. Di seguito due visioni contrapposte e stereotipate del sistema fiscale: "evadere è una forma di lotta contro lo Stato oppressore" e "se tutti pagassero le tasse si potrebbe pagare di meno"

3.1.1. "Lo Stato opprime, evadere le tasse è legittima difesa": una serie di aforismi e luoghi comuni

Locke è uno degli autori citati da coloro i quali sostengono che evadere sia frutto di legittima difesa e nello specifico si cita quanto affermato nell'opera *Two Treatises of government* "*It is true, governments cannot be supported without great charge, and it is fit every one who enjoys his share of the protection, should pay out of his estate his proportion for the maintenance of it. But still it must be with his own consent, i.e. the consent of the majority, giving it either by themselves, or their representatives chosen by them: for if any one shall claim a power to lay and levy taxes on the people, by his own authority, and without such consent of the people, he thereby invades the*

²⁶ http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/07_shadow_economy.pdf

fundamental law of property, and subverts the end of government: for what property have I in that, which another may by right take, when he pleases, to himself?" che rappresenta la base dello slogan "No taxation without representation".

La difficoltà, l'eccessiva burocratizzazione e la farraginosità del sistema fiscale trova sfogo nel pensiero di Albert Einstein "*The hardest thing in the world to understand is the income tax*" o di Pietro Ichino "*Che stupido, questo Stato! Quanto più volentieri pagheremmo le tasse, se avessimo la sensazione che l'amministrazione pubblica si comporta verso di noi con la stessa diligenza, sollecitudine e buona fede che da noi essa pretende*" (lettera al Corriere della Sera del 15 luglio 2013). L'eccesso di imposizione è rappresentato nel pensiero del più volte Primo Ministro italiano Berlusconi "*se c'è uno Stato che chiede un terzo di quanto guadagni allora la tassazione ti appare una cosa giusta. Ma se ti chiede il 50-60% di ciò che guadagni, come accade per le imprese, ti sembra una cosa indebita e ti senti anche un po' giustificato a mettere in atto procedure di elusione e a volte anche di evasione*" (Il Giornale, 2 aprile 2008) ed ancora "*è solo con un fisco leggero che l'economia può crescere, i salari aumentare e la disoccupazione diminuire*" (premio Nobel per l'economia Edward C. Prescott). L'idea che le tasse siano ingiuste e comunque vadano sprecate è il timore espresso dal Presidente USA Thomas Jefferson "*Prevedo un futuro felice per gli americani se impediranno al Governo di sprecare i soldi frutto del loro lavoro, con la scusa di occuparsi di loro*" od ancora "*l'imposta in sé stessa è un male: ecco il vero concetto; e può non esser tale, quando è bene spesa non solo, ma anche quando è moderata e proporzionata*" (Nicola Santamaria). "*I veri avversari per noi non sono gli evasori, che anche se ci contrastano danno senso al nostro lavoro, ma sono quelli che sprecano il denaro pubblico. Loro rendono vano il nostro lavoro. Perché se io recupero denaro pubblico e qualcun altro lo spreca, questo toglie senso al mio lavoro*", queste parole sono state espresse dal direttore dell'Agenzia delle Entrate Attilio Befera in occasione di un incontro con i ragazzi della *Summer School* del Pdl organizzato dalla fondazione *Magna Charta*. In merito, poi, alla consuetudine biasimata che i politici, per riequilibrare le spese eccessive ed onerose di uno Stato, fanno ricorso alla leva fiscale Maffeo Pantaleoni in un volume del 1936 dal titolo *Studi ed economici* afferma "*Qualunque imbecille può inventare e imporre tasse. L'abilità consiste nel ridurre le spese, dando nondimeno servizi efficienti, corrispondenti all'importo delle*

tasse; fissare le tasse in modo che non ostacolino la produzione e il commercio o per lo meno che lo danneggino il meno possibile”.

In un'intervista il premio Nobel Milton Friedman in un elogio dell'evasione dichiarò “guardi che l'Italia e' molto piu' libera di quel che voi credete, grazie al mercato nero e all'evasione fiscale. Il mercato nero, Napoli, e l'evasione fiscale hanno salvato il vostro Paese, sottraendo ingenti capitali al controllo delle burocrazie statali. E per questo io ho più fiducia nell'Italia di quel che si possa avere dalle statistiche, che sono pessimiste. Il vostro mercato nero e' un modello di efficienza. Il Governo un modello di inefficienza. In certe situazioni un evasore e' un patriota. Ci sono tasse immorali. Non facciamo moralismi, un conto e' rubare o uccidere, un conto evadere le tasse. Lei ha mai conosciuto qualcuno che obietta al contrabbando, se non semplicemente per il pericolo di venir catturato?” (Corriere della Sera articolo a firma di Gianni Riotta del del 30 maggio 1994). Dopo una breve rassegna delle posizioni viste tramite citazioni di pensiero di coloro i quali si sentono giustificati all'evasione per diversi motivi (spreco di denaro, eccesso di imposte, eccesso di burocrazia), ne resta un'altra che è rappresentata da una moltitudine di soggetti che affermano che l'evasione è un principio di sopravvivenza per molte aziende. Lo afferma anche il Direttore dell'Agenzia delle Entrate, Attilio Befera "Penso di sì - ha detto in una intervista a Giovanni Minoli che gli chiedeva se esistesse un'evasione di sopravvivenza- ma non so bene, non essendo evasore"(ottobre 2013), e come affermato dal ex-viceministro dell'Economia, Stefano Fassina.

3.1.2. “Pagare tutti per pagare meno”: aforismi e luoghi comuni

Chi, e si spera in tanti, crede nella tassazione e nel valore costituzionale ed istituzionale che essa rappresenta e non usa scappatoie per evitarla parte dal presupposto che "*Taxes are what we pay for civilized society*" Oliver Wendell Holmes, Jr., U.S. Supreme Court Justice e "*No government can exist without taxation. This money must necessarily be levied on the people; and the grand art consists of levying so as not to oppress*" (Frederick the Great, Re di Prussia).

Il problema dell'evasione è sentito tanto che a seguito di studi ed analisi si è arrivato ad affermare che “Se gli italiani avessero evaso, dal 1970 in poi, le imposte tanto quanto gli americani, il debito pubblico in Italia nel 1992 sarebbe stato appena superiore all'80% del Pil, cioè all'incirca il 30% in meno del livello del 1992 (108%). Se gli

italiani avessero evaso tanto quanto gli inglesi, il debito pubblico sarebbe stato appena superiore al 60% del Pil, non lontano dal limite previsto dagli accordi di Maastricht; e cifre in questo intervallo si ottengono se si effettua il confronto con altri Paesi” (Alberto Alesina e Mauro Marè “Evasione e debito”, 1996).

Il problema dell'evasione è determinato da diversi elementi che chiaramente verranno affrontati in seguito. In questo rapido excursus sulle linee di pensiero di filosofi, politici, sociologi, etc., introduciamo il problema “cultura” riprendendo quanto affermato da Ennio Flaiano nel suo Diario degli Errori: *“Italia, Paese di porci e di mascalzoni. Il Paese delle mistificazioni alimentari, della fede utilitaria (l'attesa del miracolo a tutti i livelli) della mancanza di senso civico (le città distrutte, la speculazione edilizia portata al limite), della protesta teppistica, un Paese di ladri e di bagnini (che aspettano l'estate), un Paese che vive per le lotterie e il giuoco del calcio, per le canzoni e per le ferie pagate. Un Paese che conserva tutti i suoi escrementi”*. Leo Longanesi voleva che sulla bandiera italiana venisse scritto, come motto nazionale: «*tengo famiglia*» per rifarsi al concetto di familismo amorale di Banfield. Oggi il familismo continua a pervadere tutta la società italiana in alcune aree in commistione con la criminalità organizzata. L'esempio eclatante viene da quanto riportato da La Repubblica in un'intervista ad un ristoratore di Curzio Maltese: *“Sì, pago il pizzo. Pago anche le tasse, più o meno, e che cosa ricevo in cambio? Lo Stato non mi garantisce la sicurezza. I trasporti fanno schifo. Se si ammala mio figlio prendo l'aereo e vado a Bologna, perché all'ospedale l'altra volta mi sono dovuto portare lenzuola e medicinali. Poi pago il pizzo, certo, ma nel mio locale non entra un mendicante, la Finanza non fa controlli e se mi rubano l'auto me la fanno ritrovare il giorno dopo sotto casa. Per il servizio che offrono, non sono neppure cari. L'alternativa? La fine di Masciari”* (“La Repubblica”, 25 aprile 2007)²⁷.

Per ovviare, almeno in parte, alle problematiche culturali presenti nel nostro territorio, Aristotele nell'Etica Nicomachea: *“I governanti devono invitare alla virtù ed esortare ad essa in grazia della bellezza morale”* e *“Dovremmo avere il coraggio di dire che le tasse sono una cosa bellissima e civilissima, un modo di contribuire tutti insieme a beni indispensabili come la salute, la sicurezza, l'istruzione e l'ambiente.”* (Tommaso Padoa-Schioppa).

²⁷ Andrea Leccese “Le basi morali dell'evasione fiscale”

Secondo Pietro Gobetti (1922) l'Italia avrebbe dovuto raggiungere una maggiore maturità economica e sociale attraverso la comprensione dell'importanza di contribuire nello Stato, e imparare il "valore dell'onestà": *"Il contribuente italiano paga bestemmiando lo Stato. Non ha coscienza di esercitare, pagando, una vera e propria funzione sovrana. L'imposta gli è imposta. [...] Una rivoluzione di contribuenti in Italia in queste condizioni non è possibile per la semplice ragione che non esistono contribuenti"*. Occorre, infine, un mutamento culturale; occorre, tra l'altro, cambiare l'idea che il cittadino onesto (e nello specifico il contribuente onesto) nella cultura italiana sia un soggetto mediocre: *"la disperazione più grave che possa impadronirsi di una società è il dubbio che vivere rettamente sia inutile"* (Corrado Alvaro, Ultimo diario 1959). Per la terza categorizzazione, che trattasi di una via di mezzo tra il primo ed il secondo gruppo, si riporta solo una frase che è rappresentativa di quanto indicato nei paragrafi precedenti: *"Non esistono "gli evasori" come tipi umani, ma l'evasione, come previsione influenzata sia dalla determinabilità della capacità economica sia da altri fattori"* (Raffaello Lupi, Diritto tributario). Ancora Lupi afferma che *"E' l'occasione che fa l'evasione, e le criminalizzazioni, le cacce all'evasore e le lotte, creano solo lacerazioni sociali, favoriscono chi nasconde ricchezza, e poi sono le aziende a creare lavoro, non i magistrati o i giornalisti. Le organizzazioni non evadono, gli individui loro titolari sì, anche facendo passare la ricchezza sopra le organizzazioni che possiedo"*.

3.2. Economia non Osservata ed Economia Sommersa

L'evasione, nonostante oggetto di quotidiani dibattiti, è un fenomeno estremamente complesso e la cui misurazione e quantificazione è ancora più oscura, normalmente per la definizione di tale fenomeno si parte nel valutare e definire l'economia sommersa o ancora meglio l'Economia non osservata.

3.2.1. Definizione e concetti introduttivi

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** che secondo lo SNA2008 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*) 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". Nonostante sin dagli anni 90 si sia cercato di attribuire significati omogenei all'economia non osservata, diverse sono le posizioni di analisti, ricercatori circa i significati di economia sommersa, economia non osservata etc. così come diversi sono gli approcci quantitativi per la misurazione del fenomeno. Adair (2012) fa un excursus storico sulle tappe per la definizione del concetto di Economia non osservata riportata nella figura 3.1.

Figura 3.1 L'economia non Osservata tappe storiche per la definizione coerente del termine

Encadré 1

LES ÉTAPES VERS UNE DÉFINITION COHÉRENTE DE L'ÉCONOMIE NON OBSERVÉE

- 1990 Rapport de la Commission européenne
- 1991 Réalisation de la première enquête de l'UNECE sur l'harmonisation des comptes nationaux
- 1993 Recommandations du BIT relatives aux statistiques sur le secteur informel
- 1995 Élaboration de la base des comptes nationaux de l'Union européenne
- 1997 Réunion première conférence annuelle des experts (BIT, OCDE...) du « groupe de Delhi »
- 1999 *The Economic Journal* publie un ensemble de contributions d'experts
- 2000 *The Journal of Economic Literature* publie l'article de référence de Schneider et Enste
- 2002 Recommandations du BIT relatives aux statistiques sur l'emploi informel
- 2002 L'OCDE publie *Handbook for Measurement of the Non-Observed Economy*
- 2003 L'UNECE publie *Non-Observed Economy in National Accounts* (deuxième enquête 2001-2002)
- 2004 L'OCDE publie *Employment Outlook* (chap. 5)
- 2006 Troisième enquête de l'UNECE
- 2007 Première enquête directe d'Eurostat auprès d'un échantillon représentatif de ménages

Source : composé par nos soins.

Fonte: "Économie non observée et emploi informel dans les pays de l'Union européenne", 2009

In base alla definizione del System of National Accounts e a quanto riportato in diversi lavori di ricerca (V. Tanzi, F. Schneider, B. S. Frey, Dell'Anno, Calzaroni e Ronconi, Lame e Roberts, Adair, Li e Xu, Zhao e Hu etc.), gli elementi che compongono l'Economia non Osservata possono essere sintetizzati secondo quanto schematicamente previsto nella figura 3.2 in cui si evidenzia come l'economia non osservata includa tre tipologie di attività principali: l'attività criminale, l'attività informale e l'economia sommersa oltre una produzione domestica non ricompresa nell'economia informale. Quest'ultimo settore non sempre viene ricompreso in un'area separata dal settore informale, tuttavia, alcune risoluzioni in ambito SNA gli dedicano una specifica collocazione in quanto 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 la SNA devono entrare nel computo del PIL solo se la quantità prodotta è significativa in relazione alla produzione di quel bene nel Paese.

Tra le Attività illegali (a) La produzione di beni o servizi la cui vendita, distribuzione o possesso è vietato dalla legge; (b) Le attività di produzione che, seppur legali, diventano

illegali quando effettuate da produttori non autorizzati, ad esempio, senza licenza. Entrambi i tipi di produzione illegale sono inclusi nell'attività di produzione previste dallo SNA a condizione che esista un'effettiva domanda di mercato. In altri termini la transazione deve prevedere un mutuo consenso tra compratore e venditore, mancando questo presupposto di accordo volontario (come nei casi di furto, estorsione, truffa, etc.) l'attività viene esclusa dal compito delle attività produttive. Rilevanti per la stima del prodotto interno lordo sono, infatti, solo le attività illegali che creano valore aggiunto (produttive), e non quelle puramente redistributive (furto).

La produzione sommersa consiste in attività di per sé legali che vengono svolte clandestinamente per svariati motivi: evasione fiscale, contributiva, inosservanza della normativa civilistica sul lavoro o sulla sicurezza, mancata compilazione della prevista modulistica amministrativa e/o statistica, etc.

Le attività sommerse possono far parte del 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, oppure del 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.

Si parla di attività informali se le attività produttive legali sono svolte su piccola scala, 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.

Figura 3.2 L'economia non Osservata



Fonte: Ns elaborazione su dati SNA 2008

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 (Chiarello 1983). Nel 1996 Marè stabiliva la seguente equazione:

$$TE = PIL + ES + RC + PNC$$

dove:

TE: Totale attività economiche

PIL: Produzione contabilizzata (Economia ufficiale)

ES: Reddito non dichiarato proveniente da attività legali (Economia sommersa)

RC: Reddito derivante da attività criminali

PNC: Produzione destinata a fini non di lucro, ad es. auto-consumo, volontariato, etc. (Economia sommersa non contabilizzata per definizione) (Dell'Anno 2005).

Ancora Fleming et al. (2000) 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.

I termini economia non osservata, economia informale, economia sommersa nelle opere dei diversi ricercatori, nello specifico prima di avere una nomenclatura comune, sono stati utilizzati talvolta come elementi intercambiabili se non addirittura quali sinonimi. Smith (1994), 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 (1997) aveva identificato quattro tipologie di attività economiche rientranti nell'economia sommersa: "*illegal, unreported, unrecorded and informal*" (tabella 3.1.a) Secondo quanto teorizzato da Schneider and Enste (2000) "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. (Gunnar Mogensen, Hans K. Kvist, Eszter and Soren Pedersen 1995 p. 5). 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.” Nel loro schema riportato nella tabella 3.1.b vengono evidenziati gli strumenti per definire con ragionevolezza l’economia sommersa legale ed illegale. Marinov (2008), poi, valuta le tre tipologie dell’economia nascosta analizzando l’economia informale, l’economia “grigia” e l’economia “nera”.

Tabella 3.1 Schemi definizioni tratti da Jie, Sim Wan, et al. "UNDERGROUND ECONOMY: DEFINITION AND CAUSES."

Tabella 3.1.a schema Feige (1997)

The four types of underground economic: Illegal, Unreported, Unrecorded and Informal

	Define	Activities
Illegal Economy	“Totality of the revenues that are generated by those economic activities that violate the legal status of legitimate forms of trade”	Illegal activities such as illegal drugs dealing, black market of currency exchange, money laundering, unlicensed money lending, illegal gambling prostitution and pornography.
Unreported Economy	“Totality of economic activities that escape or avoid fiscal rules as they are defined in fiscal codes”	Unreported revenue either from legal sources or illegal sources.
Unrecorded Economy	“Activities that avoid institutional conventions that define the necessary requirements for the report to governmental agencies for statistics	-
Informal Economy	“Economic activities that avoid costs and excluded from the rights and benefits that come along with leasing, work contracts, loan and social security”	Revenue that generated by economic agents that operate informally.

Tabella 3.1.b schema Schneider and Enste (2000)

A Taxonomy of Types of Underground Economic Activities

Types of Activity	Monetary Transactions		Non Monetary Transactions	
Illegal Activities	Trade with stolen goods; drug dealing and manufacturing; prostitution; gambling; smuggling; fraud ; etc. *Counterfeiting, Computer system hacking; trading stolen information; identify theft; spamming.		Barter of drugs, stolen goods, smuggling etc. Produce or growing drugs for own use. Theft for own use.	
	Tax Evasion	Tax Avoidance	Tax Evasion	Tax Avoidance
Legal Activities	Unreported income from self-employment; Wages, Salaries and assets from unreported work related to legal services and goods	Employee discounts, fringe benefits	Barter of legal services and goods	All do-it-yourself work and neighbour help

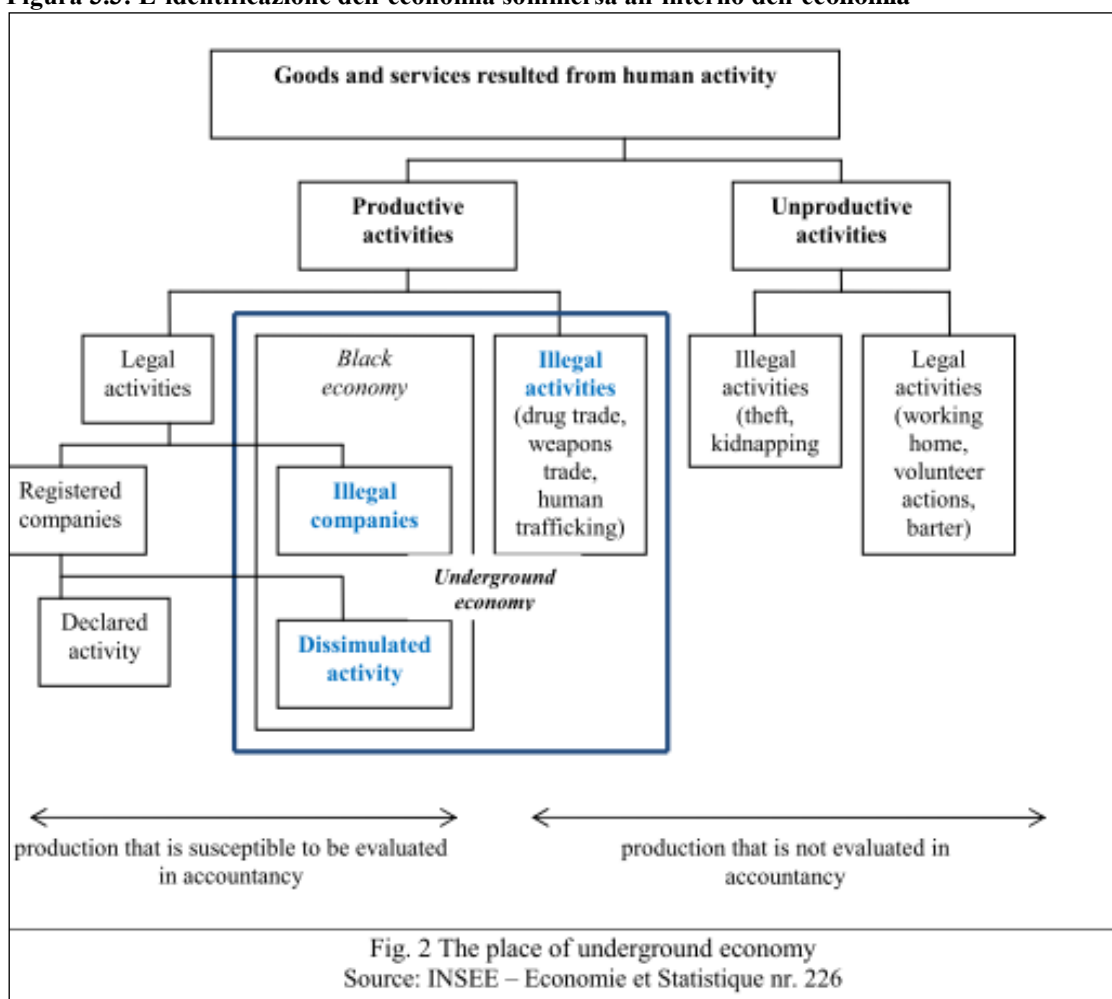
Tabella 3.1.c schema Marinov (2008)*Summary of Hidden Economy*

	Activity	Similarity	Different Description
Informal Economy	Informal legitimate activity	<ul style="list-style-type: none"> • Which is being observed by statistics; • The legislative regulations are not met; • The transactions are monetary or barter; • Completely unregistered; and • Unaccounted before the fiscal bodies 	These are enterprises working for meeting their own needs and with informal employment (domestic farms, barter services)
Gray/ grey Economy	Unofficial legitimate activity		There are two basic indicators: not registering the employment and hiding income with the purpose of avoiding the payment of taxes for insurance or the performance of other defined by law obligations, that is illegal activity of legal economic enterprises.
Black Economy	Illegitimate (illegal/ illicit) activity		Production and distribution of goods, not allowed by the law, or illegal activity directed against the person or the property. Very often it functions as systematically organized activity (organized crime)

Fonte: Underground Economy: definition and causes di Sim Wan Jie et al (2011)

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. Nello schema predisposto da Radulesco et al (2010) si comprende l'idea di economia informale/sommersa in teoria la differenza con l'idea dello SNA 2008 è rappresentata dall'inclusione parziale delle attività economica informale e domestica.

Figura 3.3: L'identificazione dell'economia sommersa all'interno dell'economia



Fonte: Radulesco et al (2010)

3.2.2. Le conseguenze dell'economia non (direttamente) osservata

A prescindere dalla definizione utilizzata, in tutto il mondo ci sono forti indicazioni di un'incidenza maggiore dell'economia non (direttamente) osservata (ENO). L'analisi delle dinamiche dell'ENO riveste particolare interesse per governi e organismi internazionali. L'ENO in generale e l'Economia Sommersa in particolare (che utilizzeremo nella trattazione quali fenomeni omogenei solo per semplificazione) 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 sommersa

(Zizza 2002). Il sommerso, poi, innesca una concorrenza sleale all'interno del mercato, ostacola l'efficiente allocazione delle risorse nel mercato dei beni e del lavoro (Schneider, Enste, 2002; Dell'Anno, 2007) 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 irregolari (Amendola, Dell'Anno, 2008). L'economia sommersa determina un abbattimento delle tutele sociali per i lavoratori e rende più incerta la valutazione degli interventi di politica economica. Un ampio settore irregolare compromette, infatti, l'efficacia delle politiche redistributive dal lato delle entrate e pone seri limiti alle politiche di contrasto alle diseguaglianze (ad es. distorcendo le informazioni circa lo status del lavoratore, il reddito effettivo, etc.) (Amendola, Dell'Anno, 2008).

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 (Startiene e Trimonis 2010). Maggiore è la corruzione più opportunità vi sono per rimanere nell'ombra e viceversa (Dreher et al., 2005; Dreher, Schneider, 2006; Hibbs e Piculescu, 2009) il degrado morale è rappresentato soprattutto dalla divisione in due gruppi della cittadinanza: coloro che non pagano e coloro 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 mercato. (Schneider e Enste, 1999). 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"* (Asea 1996). Schneider (1998) e Kadokura (2007) seguendo studi empirici, mostrano che oltre il 66 per cento dei proventi ottenuti dall'economia sommersa sono immediatamente reinvestiti nel settore ufficiale. L'economia sommersa, poi, non rappresenterebbe l'alterego dell'economia formale e del sistema ma una parte di esso; rappresenterebbe secondo alcuni autori un mero indicatore di accettazione e di legittimazione dello Stato Leviatano: quanto più lo Stato è autoritario tanto più spinge ad operare nell'economia sommersa (Brennan e Buchanan; 1980, 1985) (la *"exit option"* di Hirschman, 1970). Ritornando agli effetti positivi registrati nell'analisi di alcuni autori, 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 sociale (Amendola e Dell'Anno 2008). 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 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) 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) (Amendola e Dell'Anno 2008). 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.

Figura 3.4: The effects of resources allocation

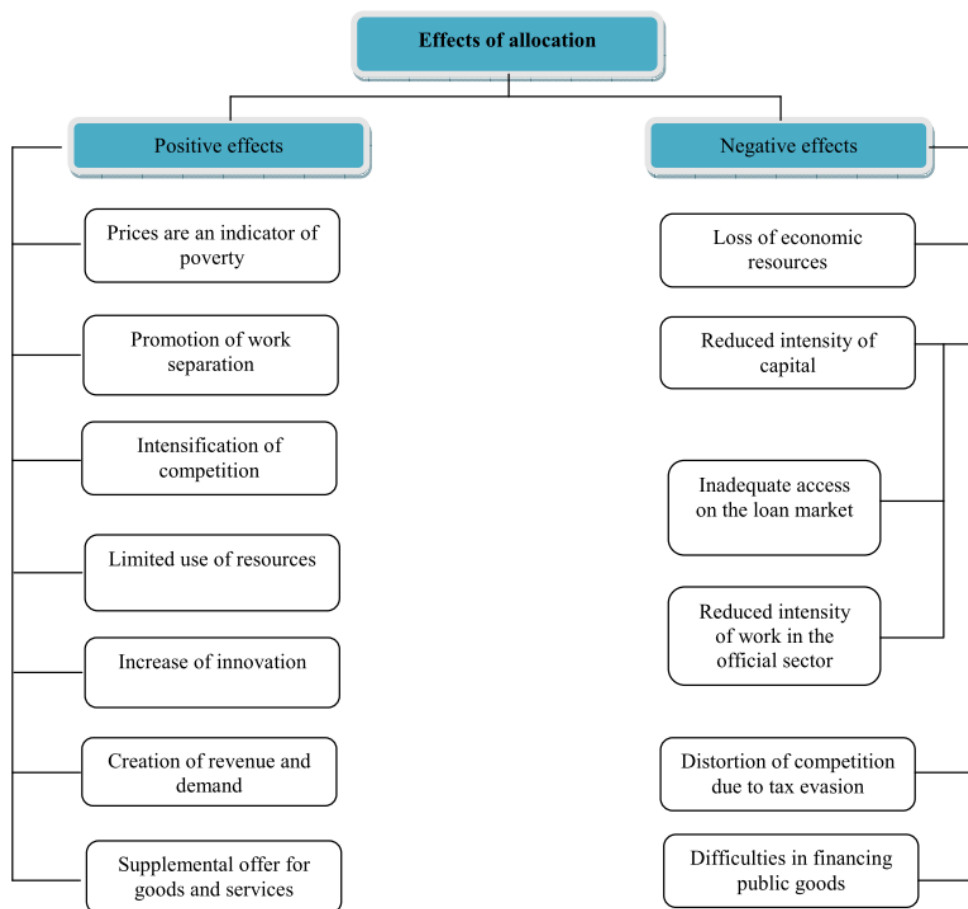


Fig. 5 Systematization of the effects of resources allocation

Source: Schneider, F., Enste, D.H., *The Shadow Economy. An International Survey*, Cambridge: Cambridge University Press, 2002

Fonte: Conceptual Aspects of Shadow Economy di Radulescu et al 2010

3.2.3. *Le Cause dell'economia sommersa*

Le dimensioni, le cause e le conseguenze variano per i diversi tipi di Paesi, ma si possono fare alcuni confronti utili e valevoli per tutti (Schneider e Enste, 2000, 2002). Nel corso del tempo le indagini qualitative e altri studi diretti (Busetta e Giovannini 1998; Messina 2001; Barbieri e Fullin 2001; Girasella e Marino 2003; Zurru 2005; Bratti et al. 2006) 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 (Schneider e Enste, 1999, 2000, 2002), (Ahmed et al., 2004), (Adair, 2009), (Alm, 2011), (Jie Sim Wan, et al., 2011), (Startienė e Trimonis, 2010). (Braiotta et al. 2012), (Schneider 2013). Molte delle cause di seguito analizzate rappresentano talvolta le conseguenze dell'economia sommersa che si avvita in un vortice per cui le conseguenze

rappresentano le cause di un nuovo processo inarrestabile: solo a titolo esemplificativo si considerino la pressione fiscale od anche le diseguaglianze economiche tra soggetti lavorativamente omologhi ma che aderiscono o meno all'economia sommersa.

Diseguaglianze reddituali

Un filone di studi attribuisce alla diseguale distribuzione del reddito un legame positivo con l'Economia sommersa (Rosser et al., 2003, 2004; Chong, Gradstein, 2007). Il nesso di casualità è bidirezionale o ancora meglio circolare, Chong e Gradstein (2007) 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-Lobaton (2000) 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 (Rosser et al. 2004). Quasi tutti gli Studi stabiliscono che una riduzione della corruzione riduce il livello di economia sommersa e viceversa (P. Choi and M. Thum, 2005). 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" (Tanzi, 1998) 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" (Centorrino, Lisciandra 2000). 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 studiosi (Rose-Ackerman, 1978; Schleifer and Vishny, 1999; Bardhan, 1997) 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 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.

Nunzia Penelope nel libro *Soldi rubati* riferisce: "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". Andrea Leccese nel libro *Innocenti Evasori* parla del "familista amorale" che riveste una carica pubblica, con le nostre leggi, può continuare ad accettare buste e favori, senza avere noie. E se non lo fa, in tanti sospetteranno comunque che sia corrotto. Banfield aveva fatto l'esempio del commerciante più agiato di Montegrano che, non avendo ancora ottenuto un permesso per la costruzione di un cinema, interpretava quel ritardo come il frutto del mancato pagamento di una mazzetta. "Se prendessi una busta con centomila lire e la infilassi nella tasca giusta, otterrei l'autorizzazione immediatamente: è la bustarella che fa andare avanti le cose. Piccoli e grossi, vogliono tutti la bustarella". "E allora perché lei non lo fa?", chiese Banfield. La risposta fu: "Perché non ho centomila lire da spendere". Ci sono solo pochi studi che empiricamente indagano il rapporto tra l'economia sommersa e la corruzione: Johnson, Kaufmann, e Zoido-Lobaton (1998); Johnson et al. (1997), e Kaufmann e Sachs (1998), Johnson et al (1998, p. 21)

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** 2012, ultimo disponibile, misura il livello di corruzione nel settore pubblico percepito in 176 Paesi, l'Italia secondo tale indice occuperebbe con un punteggio di 42 il 72° posto.

Tabella 3.2: Corruption Perceptions Index 2012

R	Country	CPI	R	Country	CPI	R	Country	CPI	R	Country	CPI
1	Denmark	90	22	Bahamas	71	43	Malta	57	64	Ghana	45
1	Finland	90	22	France	71	43	Mauritius	57	64	Lesotho	45
1	New Zealand	90	22	Saint Lucia	71	45	Korea (South)	56	66	Kuwait	44
4	Sweden	88	25	Austria	69	46	Brunei	55	66	Romania	44
5	Singapore	87	25	Ireland	69	46	Hungary	55	66	Saudi Arabia	44
6	Switzerland	86	27	Qatar	68	48	Costa Rica	54	69	Brazil	43
7	Australia	85	27	United Arab Emi	68	48	Lithuania	54	69	Macedonia	43
7	Norway	85	29	Cyprus	66	50	Rwanda	53	69	South Africa	43
9	Canada	84	30	Botswana	65	51	Georgia	52	72	Bosnia and Herz	42
9	Netherlands	84	30	Spain	65	51	Seychelles	52	72	Italy	42
11	Iceland	82	32	Estonia	64	53	Bahrain	51	72	Sao Tome and Pt	42
12	Luxembourg	80	33	Bhutan	63	54	Czech Republic	49	75	Bulgaria	41
13	Germany	79	33	Portugal	63	54	Latvia	49	75	Liberia	41
14	Hong Kong	77	33	Puerto Rico	63	54	Malaysia	49	75	Montenegro	41
15	Barbados	76	36	S. Vincent and the Grenadines	62	54	Turkey	49	75	Tunisia	41
16	Belgium	75	37	Slovenia	61	58	Cuba	48	79	Sri Lanka	40
17	Japan	74	37	Taiwan	61	58	Jordan	48	80	China	39
17	United Kingdom	74	39	Cape Verde	60	58	Namibia	48	80	Serbia	39
19	United States	73	39	Israel	60	61	Oman	47	80	Trinidad and Tob	39
20	Chile	72	41	Dominica	58	62	Croatia	46	83	Burkina Faso	38
20	Uruguay	72	41	Poland	58	62	Slovakia	46	83	El Salvador	38

Fonte: Transparency International

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 (Laukaitis, Navickas, 2003). 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'infrastruttura (Startienė, 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 lavoro (Zizza 2002). **Non solo l'entità delle aliquote è rilevante, ma anche la complessità del sistema fiscale e contributivo.** RJ Cebula (1997) ha analizzato, che, l'aumento delle imposte all'1 per cento espande l'economia non osservata dell'1,4 per cento. Roderick Hill e Muhammed Kabir (1996) hanno trovato evidenza empirica che le aliquote marginali sono più importanti delle aliquote medie. 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.²⁸

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.

Infine si riporta quanto analizzato da Gutmann (1981) modificando la curva di Laffer (1979) che 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.

Burocrazia, Intensità della Regolamentazione e complessità del sistema fiscale

Schneider e Neck (1993) 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

²⁸ Tanzi (1982); Frey e Pommerehne (1984); Feige (1989), Susan Pozo (1996); Owen Lippert e Michael Walker (1997), Schneider (1994a, 1994b, 1997, 1998a, 1999), Thomas (1992), Hernando De Soto (1989), Ben-Zion Zilberfarb (1986), Tanzi (1999), Giles (1999a) e Schneider e Enste (1999).

e Neck individua nella complessità del sistema di tassazione la variabile esplicativa della crescita dell'economia irregolare. Peter S. Spiro (1993) ritiene che 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) 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 studi (E. Friedman, Johnson, Kaufmann, Zoido-Lobaton, 1999) 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) ritengono che un apparato normativo pesante porti all'incremento dell'economia sommersa e secondo Johnson et al (1998) 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 pubblico (Schneider, 2008). 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 pubblico di finanziamenti per sopperire ai maggiori costi e pertanto di imposte che porteranno parte della produzione da una zona "visibile" ad una "oculta".

Elementi strutturali dell'economia sommersa

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 aziende. (Startienè, Trimonis, 2011). Secondo Finlayson e Peacock (2002), al crescere del numero dei lavoratori autonomi si assiste a una crescente economia sommersa a causa della maggiore tendenza a nascondere il loro stato finanziario (Paquet 1996). 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 lavorabili dai dipendenti del mercato del lavoro formale e non utilizzate da esso si possono facilmente tramutare in ore lavorabili nell'economia sommersa (Jennifer Hunt, 1999, Schneider e Enste 1999, Bosch e Lehndorff 1998). 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 (Schneider e Enste, 1999).

“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 occultabili (Zizza 2002).

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*”. (Andrea Leccese 2012).

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.

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.

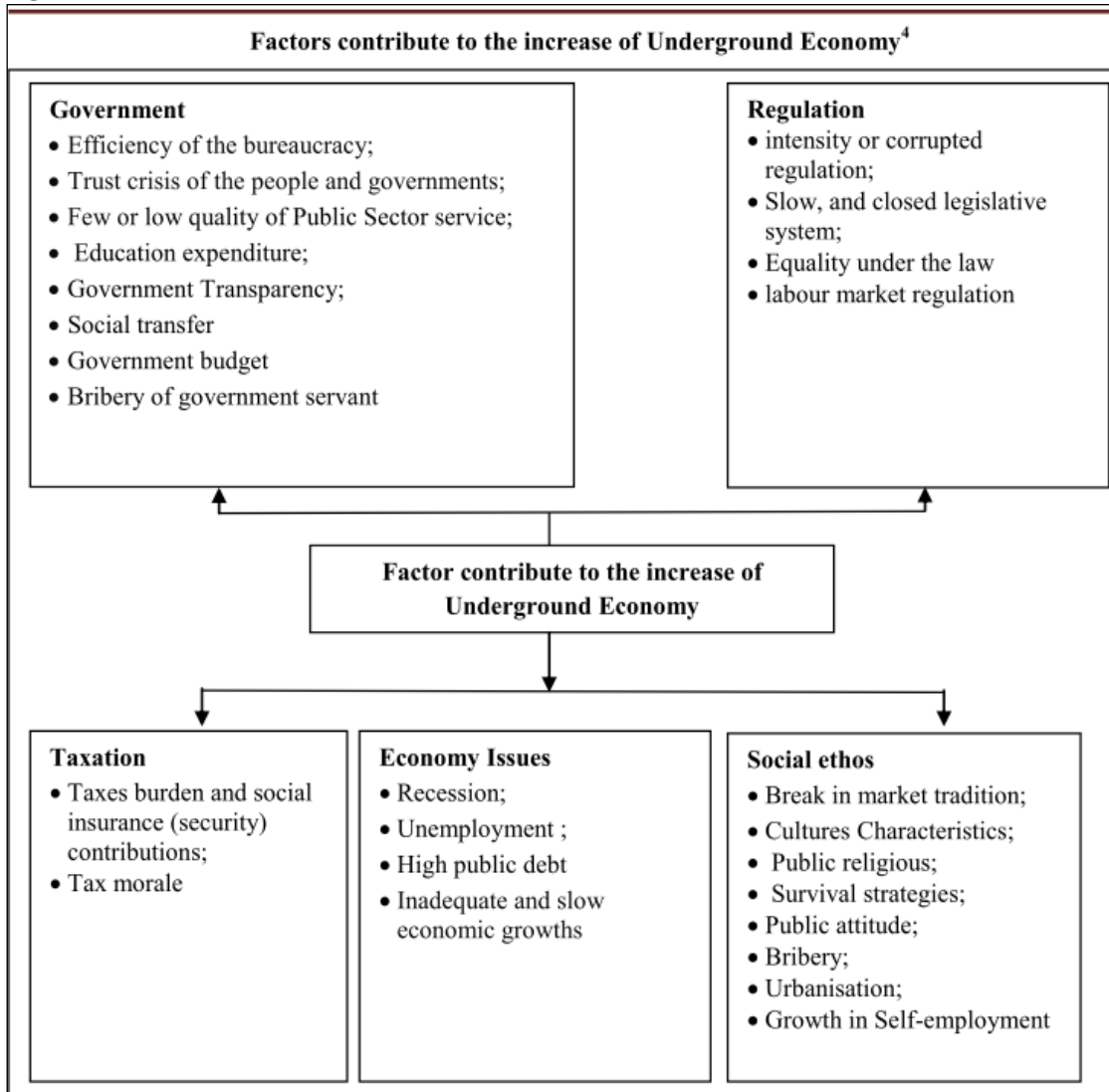
Accettazione culturale

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 (ad esempio, lo slogan tedesco “*illegal ist unsozial*”).

Quando un settore è associato ad attività criminali o corrotto può minare il capitale sociale e la più ampia coesione sociale (Putnam, 1993), che a sua volta può danneggiare la crescita economica (Knack e Keefer, 1997; Zak e Knack, 2001).

Figura 3.5: Fattori determinanti la crescita dell’Economia Sommersa



Fonte: “Underground economy: definition and causes” di Sim Wan Jie et al, 2011

3.2.4. Quantificare l’economia non osservata con particolare rilievo per l’economia sommersa

L’economia non osservata determina dei problemi nell’accuratezza dei dati ufficiali di contabilità nazionale ed i principi macroeconomici di base impongono che senza una

contabilità accurata, le Banche Centrali ed i Governi debbano stabilire politiche monetarie, sociali e fiscali efficaci in un clima di notevole incertezza. Risulta necessario, pertanto, integrare i dati delle statistiche ufficiali di contabilità nazionale con le stime dell'economia non osservata (ENO). Le politiche rivolte alla disoccupazione possono trovare due strade: da un lato il sostentamento dei disoccupati, dall'altro l'adozione di strumenti di emersione per il lavoro nero, a seconda che si stimi una forte presenza del lavoro sommerso o meno: il rischio è quello di finanziare inconsapevolmente soggetti che hanno un lavoro o meno nell'economia ufficiale. Infine, ci sono implicazioni di politica economica: i dati ufficiali sul PIL sono utilizzati, tra le altre cose, per diversi motivi, tra cui come parte della formula per l'assegnazione delle quote che determinano i diritti di voto e accesso al credito nel FMI, Banca mondiale e le banche regionali di sviluppo, servono a stabilire le politiche di sviluppo Europee. La stima dell'economia sommersa non è né semplice né immediata; a tal riguardo, numerosi sono gli studi presi in esame per quanto attiene la stima del sommerso economico e solo per elencarne alcuni (Palmieri,2004; Schneider e Enste, 1999; Alm 2011; Szabó et al. 2011; Dell'Anno, 2003, 2005; Zizza, 2002; Chiarini e Marè, 2008; Chiarini e Marzano, 2004; Ardizzi et al. 2011; Pisani e Polito, 2006). La difficoltà oggettiva di misurare fenomeni non direttamente osservabili fa ritenere corretto misurare l'incidenza dell'economia sommersa sul Pil fornendo non un valore unico, ma un intervallo fra le due stime che rappresentano un'ipotesi di minima e un'ipotesi di massima della dimensione del fenomeno, tenendo conto del fatto che, per alcune integrazioni, non è possibile determinare con certezza quanto derivi da problematiche di natura puramente statistica e quanto derivi, invece, da problematiche di natura economica.

Attività illegali

Secondo il SEC95 prima e lo SNA 2008 anche le attività illegali produttive dovrebbero essere incluse nei conti nazionali. I redditi guadagnati dalla produzione illegale sono in gran parte spesi per l'acquisto di beni e servizi legali, per l'acquisizione di immobilizzazioni finanziarie o giuridiche o altre transazioni legali creando lacune informative. Alcune attività, ad esempio, la produzione e la distribuzione di alcol o la prostituzione, poi, possono essere illegali in un Paese e legali in un altro. I metodi

disponibili per misurare le attività illegali, inoltre, sono ancora sperimentali. Come già detto in precedenza alcune attività illegali non sono produttive e non devono essere ricomprese nel calcolo del PIL. Da un punto di vista concettuale, la registrazione di produzione illegale, nel quadro dei conti nazionali non pone particolari problemi, se il processo di produzione è simile al processo di produzione per le attività legali. Questo è il caso per la produzione e distribuzione di merci illegali, servizi e prodotti contraffatti, per le attività produttive svolte da produttori non autorizzati e per il contrabbando. Per le altre attività illegali come la corruzione, estorsione e riciclaggio di denaro sporco, ci sono alcune questioni concettuali difficili.

In relazione ai furti, essi sono trattati come altri flussi e in taluni casi previsti non considerati. Chiaramente, l'attività di ricettazione costituisce transazioni monetarie e va registrata di conseguenza. Le persone coinvolte in operazioni illegali sono per ovvie ragioni difficili da individuare. Così, le indagini e le fonti di dati amministrativi sono "soggette a particolari preoccupazioni circa la loro idoneità, copertura e affidabilità" (Groom a e Davies, 1998).

Parti di alcune attività illegali possono essere incluse implicitamente nel sistema dei conti nazionali. Un esempio ben noto è la prostituzione. Proventi da prostituzione possono essere dichiarati come reddito da servizi legali "cura della persona" e le spese in materia di prostituzione possono essere dichiarate, ma allo stesso modo camuffate, da parte dell'acquirente. Tuttavia, sembra molto probabile che la maggior parte delle attività illegali non siano incluse nelle fonti di dati convenzionali utilizzati nell'elaborazione dei conti nazionali.

Così i metodi diretti per la compilazione di stime di produzione illegale sono da preferire. In generale, i dati di polizia e di indagine sulle attività criminali sono le principali fonti di dati per la compilazione delle stime. Le Istituzioni sanitarie e di volontariato possono inoltre fornire informazioni utili. Un altro problema è che i consumi intermedi per le attività illegali se appartenenti al settore regolare risultano come consumi finali per le famiglie (un altro esempio è l'uso di materie prime e dei semilavorati necessari per produrre droghe leggere). Il problema si risolve automaticamente se i dati per l'intera economia, cioè, tra cui la produzione illegale, sono compresi nel "*supply and use framework*" o meglio Input-output.

In definitiva le stime per l'economia illegale sono basate prevalentemente su metodi diretti che acquisiscono dati ufficiali ricompresi nelle statistiche di contrasto al fenomeno della prostituzione, spaccio di stupefacenti, corruzione, etc., o da Studi di associazioni di categoria: "Bilancio della Mafia Spa" redatto dalla Confesercenti, per le "Ecomafie" valido il Rapporto Legambiente, per la "prostituzione" i dati di dossier Caritas... "Per il riciclaggio di denaro sporco che coinvolge sia l'economia criminale che quella legale si utilizzano metodi di stima diretti (Masciandaro, 2005, Barone, Masciandaro, 2011), indiretti (Ardizzi et al. 2012) e modelli teorici.

Argentiero et al (2008) utilizzano il *model approach* proponendo una stima macroeconomica dell'attività di riciclaggio di denaro in Italia nel periodo compreso tra il 1981 e il 2001. I risultati della stima del modello suggeriscono che nel periodo considerato l'attività di riciclaggio abbia avuto una dimensione pari a circa il 12% del PIL. Lo studio mostra inoltre come l'attività di riciclaggio abbia natura anti-ciclica, e quindi aumenti nei periodi di crisi. La quantificazione delle attività illegali seguendo i diversi approcci ed i parametri OCSE risultano pari al 7% del PIL se si considera il XIII Rapporto SOS Impresa di Confesercenti fino al 2007 (Anna Maria Tarantola, 2012).

Attività informale

Il settore informale rappresenta una parte importante dell'economia, e in particolare svolge un ruolo importante nella creazione di occupazione. Per il settore informale si può compilare un conto settoriale con gli stessi principi e procedure utilizzate per il settore domestico elaborato dalle Nazioni Unite (2000). La maggior parte delle attività del settore informale fornisce beni e servizi la cui produzione e distribuzione sono perfettamente legali ma svolte su piccola scala, con bassi livelli di organizzazione, con poca o nulla divisione tra capitale e lavoro, con rapporti di lavoro basati su occupazione occasionale, relazioni personali o familiari in contrapposizione ai contratti formali.(ISTAT). Le attività del settore informale non sono necessariamente eseguite con l'intenzione deliberata di eludere il pagamento delle imposte o di contributi previdenziali, o in violazione della legislazione del lavoro o di altri regolamenti poiché fa riferimento agli aspetti strutturali dell'attività produttiva e non alla problematica dell'assolvimento degli obblighi fiscali e contributivi. Le spese per la produzione sono spesso indistinguibili dalla spesa delle famiglie. Il campo di applicazione del settore

informale è limitato alle attività economiche, vale a dire, le attività incluse tra le attività di produzione. Sono esclusi i servizi personali e domestici forniti da membri della famiglia non pagati, così come i servizi di volontariato resi alla comunità, in primo luogo, perché le unità che effettuano esclusivamente la produzione non di mercato si differenziano per i loro obiettivi economici e il comportamento da parte delle imprese del settore informale, che in genere sono gestite allo scopo di guadagnarsi da vivere o di ottenere un reddito aggiuntivo attraverso la produzione di beni e servizi per la vendita ad altri. In secondo luogo, si è osservato che è difficile determinare il valore dei beni prodotti per uso finale proprio. Molte imprese del settore informale sono difficili da individuare e localizzare; esempi sono le attività svolte all'interno della casa del proprietario (ad es. sartoria, lavorazione degli alimenti) o senza postazione fissa (ad esempio costruzione, trasporto e commercio ambulante). Nonostante molte limitazioni, comunque, i censimenti e le indagini aziendali rimangono un metodo utile ed efficace di raccolta dei dati sul segmento "alto" del settore informale (cioè gli stabilimenti identificabili), che sono spesso l'obiettivo principale di piccoli programmi di sviluppo delle imprese.

Altro: Produzione domestica

Se complessa è la definizione e la misurazione delle attività informali, ancor più complessa è la definizione e la misurazione di quelle attività svolte per il consumo domestico che entrano a far parte della Contabilità nazionale solo se rilevanti. Tale fenomeno riguarda la produzione agricola ed altri prodotti primari, la lavorazione di tessuti, la produzione alimentare, l'allevamento, la costruzione, etc.

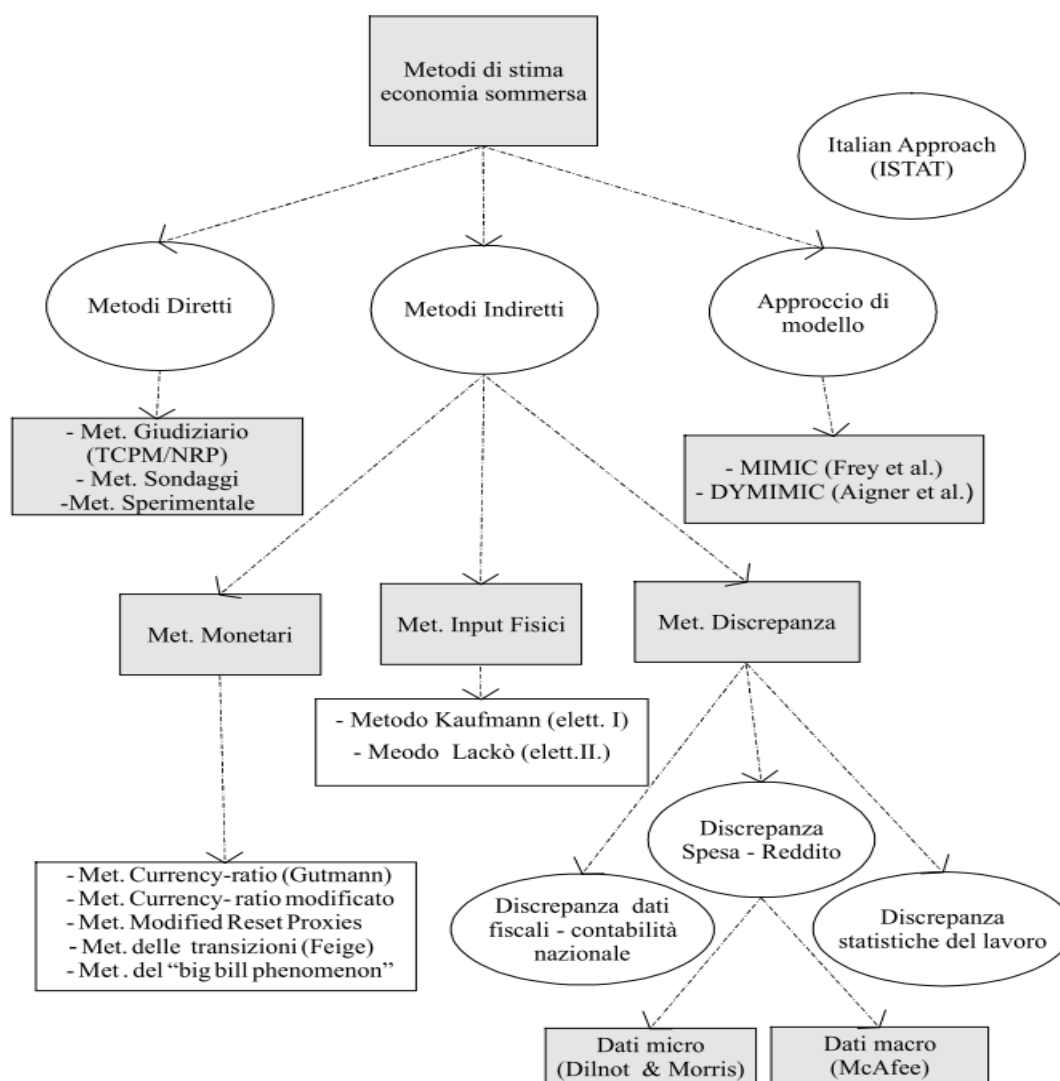
In generale, la valutazione della produzione primaria per autoconsumo si basa sui prezzi di mercato che sono di solito raccolti e disponibili per i prodotti primari nei mercati rurali, nonché nei mercati urbani. Ma per la trasformazione, la costruzione etc.. le indagini sull'uso del tempo possono giocare un ruolo centrale nella stima e valutazione. Le indagini sulle famiglie variamente descritte come reddito-spesa, budget-consumo, bilancio familiare, condizioni di vita, o gli standard di vita sono svolti in molti Paesi ma per la maggior parte dei tipi di produzione per proprio uso finale da parte delle famiglie rurali. Dati attendibili possono essere ottenuti solo da indagini dirette di consumo. Considerata l'eterogeneità delle produzioni occorre considerare indagini ad hoc.

Economia sommersa

Costituisce la parte più rilevante dello studio e spesso le metodologie utilizzate per il computo del sommerso rientrano anche fra le metodologie utilizzate per l'economia non osservata se la si considera come fenomeno complessivo soprattutto nel momento in cui si prendono in esame i metodi indiretti. Dell'Anno (2005) fa un'esautiva rassegna dei metodi di stima dell'economia sommersa così come Zizza (2002).

Figura 3.6 Rappresentazione grafica dei metodi di stima dell'economia sommersa

Grafico 1: Metodi di stima dell'economia sommersa



Fonte: “Metodi di stima dell’Economia Sommersa: una rassegna” di Roberto Dell’Anno 2005

Correndo il rischio di non dettagliare efficacemente le diverse metodologie usate si possono sintetizzare nel seguente modo le metodologie utilizzate per stimare il sommerso:

Metodologie dirette: di tipo microeconomico, si basano fondamentalmente su indagini svolte presso famiglie e imprese e su dati scaturiti dall'attività di vigilanza tributaria. Vi sono essenzialmente tre comportamenti che concorrono alla formazione del sommerso economico: l'occultamento di tutta la filiera di produzione (omissione della dichiarazione degli acquisti e del fatturato); la sottodichiarazione del fatturato (corretta dichiarazione degli acquisti a fronte di una sottovalutazione del fatturato); la sovradichiarazione dei costi (corretta dichiarazione del fatturato a fronte di una sopravvalutazione degli acquisti). Il primo coincide con il ricorso al lavoro irregolare, gli altri due attengono all'evasione fiscale. Di seguito un breve elenco dei diversi approcci rientranti nella categoria di metodologia diretta: Demographic employment approach; Sensitivity method, Metodo basato sulle ispezioni effettuate dalle autorità fiscali, Indagini Campionarie sulle opinioni dei contribuenti e sui loro comportamenti fiscali; Metodo Istat; Metodo di Franz; Metodo AE,...

Metodologie indirette: deducono l'entità del sommerso dal confronto tra indicatori macroeconomici (ad esempio, reddito prodotto e suo utilizzo per consumi, investimenti e risparmi; input di elettricità e output dell'industria; domanda di circolante effettivo e in assenza di imposizione fiscale; disoccupazione effettiva e tasso di partecipazione ritenuto probabile sulla base del sesso e dell'età). Tali indicatori sono talvolta posti in relazione alle cause del sommerso, quali la pressione erariale e contributiva, la complessità del sistema fiscale, l'intensità della regolamentazione, la *tax morality*. Tra i diversi metodi si citano: Currency Demand Approach; DYMIMIC; L'approccio del rapporto fisso tra banconote e depositi (Guttman); L'approccio econometrico (Tanzi); L'approccio delle transazioni (Feige); Modello dell'indicatore globale (Kaufmann e Kaliberda); Modello composito (Model Approach di Frey e Weck-Hanneman); Modelli Macroeconomici; Approccio della discrepanza reddito – spesa; Approccio della discrepanza tra dati statistici e dati fiscali ... Nel prosieguo se ne analizzeranno alcuni

Il Currency Demand Approach: il metodo più diffuso e introdotto da Cagan nel 1958, successivamente perfezionato da Tanzi (1980, 1983), e più recentemente ripreso da Schneider, Dell'Anno e Zizza analizza sia variabili standard esplicative della preferenza

per la liquidità (es. tasso di interesse sui depositi), sia alcune proxy delle determinanti della partecipazione al settore sommerso. La domanda di contanti associata alle transazioni sommerse viene calcolata come differenza tra la domanda di contanti stimata nel modello completo e quella che si ottiene ponendo uguale a zero il valore delle variabili esplicative del sommerso (es. aliquota fiscale media), ovvero, la domanda di contanti solo per transazioni regolari. Diversi, comunque, gli studi che apportano correttivi al modello originario; si vedano, solo a titolo esemplificativo: Ardizzi et al. (2000) e Chiarini e Marzano (2003), Ferwerda et al. (2010)

Metodo del “Big Bill” phenomenon (Ross, 1978): la crescita sproporzionata di banconote di grande taglio sarebbe da imputare alle transazioni della NOE (tale approccio fu condiviso ed in parte modificato da Freud nel 1979). Pyle (1989) obietta riferendo che generalmente le attività economiche sommerse muovono importi non elevati ed inoltre, anche qualora gli importi dovessero risultare ingenti, gli operatori preferiscono essere pagati con banconote di piccolo taglio per rendere meno “visibile” l'utilizzo di questi proventi.

Il metodo del rapporto fisso tra banconote e depositi (Guttman-1977): l'ammontare di economia sommersa si ottiene moltiplicando lo scostamento tra il rapporto ipotizzato fisso tra moneta liquida e domanda di depositi per la velocità di circolazione della moneta nell'economia regolare; le ipotesi di fondo sono che: la moneta circolante è il solo strumento di pagamento per le transazioni che avvengono nell'ambito dell'economia sommersa; esiste un anno o periodo in cui non vi è economia sommersa (o sia conosciuto il suo livello con certezza); la velocità di circolazione della moneta nella shadow economy è uguale a quella dell'economia ufficiale; in assenza di economia sommersa il rapporto circolante su depositi rimane costante nel tempo. Molte sono le critiche mosse al currency-ratio method Feige (1979) ed O'Higgins (1980)

Model approach MIMIC: l'approccio di modello o MIMIC (Multiple Indicators and Multiple Causes) approach, basato su modelli econometrici, considera la shadow economy come una “variabile latente”, impostandone l'analisi attraverso Structural Equation Modelling (SEM), generalmente adoperata dalla ricerca sociale (psicologia, sociologia, marketing, etc.) per l'analisi di variabili non osservabili (per es. attitudini, personalità, aspirazioni, soddisfacimento, etc.) (Frey e Weck-Hanmeman (1984) Giles, (1999). L'approccio si sofferma sui suoi legami di causa - effetto con una pluralità di

determinanti e di indicatori evitando l'approssimazione dovuta all'uso di una sola causa e di un solo indicatore. Secondo Schneider - Enste (2000), il MIMIC approach consente ampia flessibilità nella definizione del framework, risultando potenzialmente inclusivo dei metodi indiretti. Cassar (2001) evidenzia come, a differenza degli approcci indiretti, il Model approach non necessita di assunzioni molto restrittive. Ancora, Thomas (1992) afferma che il solo limite reale di questa metodologia non è nella sua struttura concettuale, ma nella scelta delle variabili. Purtroppo, Helberger - Knepel (1988) e Schneider (1997) individuano diverse critiche all'approccio di modello. Le principali obiezioni sono: l'estrema sensibilità delle stime dei parametri rispetto ad alternative specificazioni del modello, la difficoltà nel riadattare le procedure di stima del MIMIC all'analisi di serie storiche, la complessità nell'ottenere dati affidabili ad esclusione delle variabili fiscali (Dell'Anno 2003, 2005). Schneider (2006) utilizza il modello MIMIC per stimare la dimensione dell'economia sommersa dei Paesi OECD utilizzando le seguenti variabili esogene: a) pressione fiscale; b) eccesso di regolamentazione e burocrazia; c) accettazione culturale; d) efficacia del sistema giudiziario; e) tasso di disoccupazione; f) reddito pro-capite. Un aumento del reddito pro-capite diminuisce l'incentivo ad evadere. Gli indicatori economici utilizzati da Schneider sono: 1) prodotto interno lordo in termini reali; 2) tasso di crescita del circolante; 3) tasso di occupazione (calcolato sulla popolazione tra 18 e 64 anni).

Metodo delle transazioni (Feige, 1979): tale metodo, seguendo la teoria quantitativa della moneta, ipotizza un rapporto costante tra l'ammontare delle transazioni monetarie ed il reddito, conosciuto tale rapporto senza attività sommersa, il prodotto di questo con il totale delle transazioni annuali determina una stima del reddito nazionale. L'eventuale divergenza con la stima ufficiale esprime il valore delle produzioni non osservate dalla contabilità nazionale e, quindi, una misura assoluta dell'ampiezza del sommerso.

Approccio discrepanza reddito-spesa: si basa sulla stima dell'eventuale discrepanza tra reddito e spesa che emerge nella contabilità nazionale; questo approccio è stato utilizzato da A. Franz (1983), da Kerrick MacAfee (1980), Michael O'Higgins (1989) e James D. Smith (1985), di Hans- Georg Petersen (1982) e Daniela Del Boca (1981) e da T. Park (1979). L'ultimo inter-confronto nazionale dell'economia sommersa utilizzando dati a livello micro è stato intrapreso da Tiho Yoo e Jin Hyun K. (1998). Solo per completezza si ricorda che all'interno di questo approccio si può far riferimento a due

“sotto-approcci”: ad un approccio microeconomico con dati rilevati tramite analisi campionarie o survey, per stimare il reddito speso (a livello individuale o di gruppo) e lo si compara poi con il reddito dichiarato. Chiaramente presenta tutti i limiti di un’indagine a cui si risponde volontariamente. C’è poi l’approccio macroeconomico la cui base dati è fornita dall’Istituto centrale di statistica, che fornisce periodicamente stime delle spese e del reddito prodotto in un determinato intervallo di tempo (Dell’Anno 2005).

Approccio della discrepanza tra i dati della contabilità nazionale e quelli fiscali: si basa sulla stima della discrepanza tra le basi imponibili e/o i redditi che emergono dalla contabilità nazionale con quelle che emergono dalle dichiarazioni fiscali dei contribuenti.

Metodo della discrepanza tra statistiche della forza lavoro ufficiale ed effettiva: l’analisi del lavoro sommerso ha come elemento caratterizzante quello di quantificare la composizione e la dinamica di una sottocategoria della shadow economy, ed in questa, un particolare tipo di occupazione non regolare, gli occupati sommersi. I metodi di investigazione dell’universo del lavoro sommerso si sviluppano in maniera abbastanza trasversale ed autonoma tra le metodologie precedentemente presentate, dalle osservazioni dirette condotte dagli istituti preposti al controllo (metodo giudiziario), a quella tramite indagini statistiche sulla forza lavoro (metodo dei sondaggi), alla discrepanza tra le rilevazioni aggregate della contabilità nazionale. Pedersen (1998) evidenzia come il metodo della discrepanza sia derivato da un’evidenza empirica rilevata per la prima volta da Contini (1981, 1982) e poi da Frey e Pommerenhe (1982, 1984) per l’Italia. Gli assunti su cui si basa questa tecnica sono: il tasso di partecipazione alla forza lavoro è supposto costante e la riduzione della partecipazione al mercato del lavoro è interpretata esclusivamente come lo spostamento di lavoratori dal mercato ufficiale a quello del lavoro nero (Dell’Anno 2005). Tali ipotesi sono state ampiamente criticate per l’intervento di fattori esogeni che può mutare il tasso di partecipazione alla forza lavoro (un decremento dei finanziamenti per le politiche sociali) e il lavoro nel mercato ufficiale e quello nel mercato nero non sono perfetti sostituti.

Metodo dei consumi elettrici (Kaufmann e Kaliberda 1996). L’assunto di base di questo metodo è che l’attività economica è strettamente correlata con il consumo di energia e

l'elasticità del loro rapporto è approssimativamente vicina al valore uno. Assumendo che questo rapporto è costante e conoscendo il valore complessivo dell'elettricità erogata, è possibile derivare una stima del PIL complessivo. La differenza tra questo PIL complessivo e il PIL ufficiale darà la stima dell'economia sommersa. Tra le critiche vi è il problema che non misuri tutte le attività economiche che operano nel sommerso, ma solo quelle che necessitano di quantità (rilevanti) di energia elettrica; non tiene, poi, conto delle differenze strutturali e produttive specialmente nelle Economia in via di sviluppo.

Metodo ISTAT (Roberta Zizza, 2002) (Pellegrini e Tosti, 2011): La valutazione che l'Istat fornisce del sommerso economico produce due stime che corrispondono agli estremi dell'intervallo all'interno del quale si ritiene compreso il valore "esatto". Un'ipotesi minima di valore aggiunto, che individua quanta parte del PIL italiano è certamente ascrivibile al sommerso economico (ovvero la parte di valore aggiunto sommerso riconducibile al lavoro irregolare e alle integrazioni relative alla sottodichiarazione del fatturato colte dalle indagini effettuate sui conti economici delle aziende), ed un'ipotesi massima, che deriva presumibilmente dal sommerso economico ed ingloba anche una componente di più difficile quantificazione, data la commistione esistente tra problematiche di natura statistica e quelle di tipo più prettamente economico (Istat 2005, 2006, 2010). Si riporta quanto indicato nella pubblicazione "La misura dell'economia sommersa secondo le statistiche ufficiali" del luglio 2013 a cura dell'Istat circa la metodologia di stima utilizzata. L'analisi consente di identificare separatamente le diverse componenti della stima complessiva del valore aggiunto, riconducibili al fenomeno della frode fiscale e contributiva. Queste derivano da stime che mirano ad integrare o correggere i dati ricavabili dalle dichiarazioni delle imprese (integrazioni esplicite), oppure dall'enucleazione, partendo dalla stima complessiva di un fenomeno, della parte implicita relativa al sommerso economico (integrazioni implicite come, ad esempio, l'insieme dei fitti in nero rispetto al totale dei fitti pagati). Le varie integrazioni non sono presentate con riferimento alle modalità "esplicite" o "implicite", ma in rapporto ai diversi tipi di comportamento fraudolento degli operatori economici riguardo alla normativa fiscale/contributiva e sono raggruppate in tre tipologie principali. Il primo gruppo considera l'insieme delle integrazioni ascrivibili ai seguenti aspetti: a) controlli di coerenza sui micro dati d'impresa; b) controlli di

coerenza sui costi intermedi a livello macro; c) locazione in nero di immobili; d) parte di valore aggiunto realizzato attraverso l'attività edilizia abusiva. Il secondo gruppo evidenzia la parte di valore aggiunto realizzata attraverso l'utilizzazione di occupazione non regolare (cioè non dichiarata dalle imprese). Ai primi due gruppi si aggiunge l'integrazione dovuta alla riconciliazione fra le stime indipendenti dell'offerta e della domanda di beni e servizi. Questa è ancora configurabile come integrazione dovuta a sottodichiarazione di fatturato o sovradichiarazione di costi. Dei tre diversi tipi d'integrazione sopra richiamati, soltanto i primi due concorrono alla valutazione dell'ipotesi minima, mentre il terzo (riconciliazione fra le stime indipendenti degli aggregati dell'offerta e della domanda), unitamente agli altri, concorre alla valutazione dell'ipotesi massima. Quest'ultimo tipo di integrazione contiene in sé, in proporzione non identificabile, sia effetti collegabili a fenomeni di carattere puramente statistico sia fenomeni certamente ascrivibili all'esistenza dell'economia sommersa non colti in toto attraverso i primi due tipi. Infatti, poiché le stime degli aggregati di offerta sono condizionate direttamente dall'interesse degli operatori economici a dissimulare parte dei loro profitti, avviene di norma che le stime degli aggregati economici relativi alla domanda finale siano più esaustive di quelle dell'offerta. (Istat 2010).

I Numeri in gioco: una sintesi

Le stime diffuse dall'ISTAT aggiornate all'anno 2008 quantificano il valore aggiunto prodotto nell'area del sommerso economico in un valore compreso tra un minimo di **255 miliardi di euro ed un massimo di 275 miliardi di euro**, pari rispettivamente al 16,3 e al 17,5 per cento del Pil. Nel 2008 la quota del Pil imputabile all'area del sommerso economico (17,5 per cento nell'ipotesi massima) è scomponibile in un 9,8 per cento dovuto alla sottodichiarazione del fatturato ottenuto con un'occupazione regolarmente iscritta nei libri paga, al rigonfiamento dei costi intermedi, all'attività edilizia abusiva e ai fitti in nero, in un 6,5 per cento riconducibile all'utilizzazione di lavoro non regolare e in un 1,3 per cento dovuto alla riconciliazione delle stime dell'offerta di beni e servizi con quelle della domanda. Il peso del valore aggiunto prodotto nell'area del sommerso economico differisce per settore di attività economica. Nel 2008, nell'ipotesi massima, il valore aggiunto sommerso nel settore agricolo è pari al 32,8 per cento del valore aggiunto totale della branca (9,2 miliardi di euro), nel

settore industriale al 12,4 per cento (52,9 miliardi di euro) e nel terziario al 20,9 per cento (213 miliardi di euro).

Per lo stesso anno, Adizzi et al.(2012) attraverso una reinterpretazione del **Currency Demand Approach**, stimano per l'Italia un'economia sommersa pari al **18,5%** del PIL un'economia illegale che incide per **12,6%** del PIL per un totale pari al 31,1% di PIL.

L'Ufficio Studi della **Confcommercio** nella sua ultima pubblicazione sul tema "Fiscalità ed economia sommersa" del luglio 2013 con un'elaborazione del metodo indiretto basato sull'impiego del circolante e sugli indicatori multipli MIMIC, quale ad esempio quello utilizzato da Schneider, ha proceduto ad una stima dei dati del 2010 e del 2011 attraverso il ricorso alle evidenze più aggiornate dello studio di Schneider relativo alla dimensione e allo sviluppo della shadow economy in 31 Paesi europei e 5 Paesi OCSE non europei tra il 2003 ed il 2012 (Schneider, 2010, 2012, Schneider e al., 2010) con un'indicazione dell'economia non osservata pari ad un range che va dal **17,3% al 19,2%** per il 2011 e, per rendere comparabili le stime per il 2008 ha stimato un range compreso fra **17,5% e 19%** del PIL (tale stima più che all'economia non osservata è ascrivibile e si approssima molto al dato del sommerso economico indicato dall'ISTAT).

Schneider et al. nel 2010 utilizzando il MIMIC model rielaborato, stimando per 162 Paesi la *shadow economy*; il valore dell'Italia nel 2007 (ultimo anno utile) è pari al **27,4%**.

L'Istituto di Studi Politici "S. Pio V" e l'Istituto di Studi Politici, Economici e Sociali "Eurispes" hanno concluso la ricerca "Il sommerso in Italia ovvero l'insostenibile leggerezza del reddito" parlando di economia non osservata stimata per il 2011 pari al **35%** del PIL.

L'ultimo numero monografico di «**Rassegna Economica**», la rivista internazionale di economia fondata dal Banco di Napoli e curata dal centro studi SRM Intesa Sanpaolo, è stato presentato l'8 novembre 2013 dal titolo "Ampiezza e dinamiche dell'economia sommersa e illegale"; il testo del volume non è ancora disponibile ma dai comunicati stampa si possono evincere informazioni circa il dato dell'economia sommersa. Numerosi gli spunti in esso contenuti, il primo dei quali riguarda il contributo dell'economia sommersa al PIL in ambito europeo che cala dal 22,4% del 2003 al 16,5% del 2013, mentre nella media dell'Area Euro la performance si abbassa al 15 per

cento. Nonostante le operazioni di contrasto messe in atto da magistratura e forze dell'ordine il peso del fenomeno sul nostro Pil è stimato tra il **17 e il 21%** contro il 13% del dato tedesco. Nello Stivale, inoltre, c'è la piaga dell'economia illegale/criminale (da sommare a quella sommersa) che esprime un valore compreso tra il **9 e l'11%** del Pil. Se si prende in considerazione il Sud, il sommerso incide per il 27% sul Pil e l'economia illegale/criminale per circa l'11%. Secondo una simulazione di SRM se l'Italia riuscisse ad abbassare il proprio livello di economia sommersa allineandosi ai livelli della media dell'Area Euro (ossia a un dato del 15% del Pil) si otterrebbe un'emersione di gettito fiscale e contributivo di circa 40 miliardi. Con logici effetti benefici sulle casse dello Stato e una conseguente crescita del Pil stimata in circa 10 miliardi grazie agli effetti positivi indotti sull'economia «sana».²⁹

3.3. Dall'economia non osservata all'evasione Fiscale

Strettamente legato all'economia sommersa è il fenomeno dell'evasione fiscale, anch'esso oggetto di studio e, soprattutto, di grande attualità. A volte, impropriamente, si pensa che il fenomeno dell'evasione sia completamente contenuto nell'economia sommersa, infatti il valore aggiunto sommerso non rappresenta compiutamente le basi imponibili evase. Murphy 2012 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) definisce 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"; tale definizione è generica ma è stata scelta dall'autore, pur conscio che esistono nei libri diritto tributario rappresentazioni giuridiche più corrette per la sua genericità e completezza: in essa, infatti, vengono ricompresi molti o quasi tutti i fenomeni evasivi. L'evasione fiscale può avere diverse sfaccettature e può ricomprendere diverse azioni: si possono, infatti, occultare in tutto o in parte i ricavi e omettere la stesura dei relativi documenti fiscali (sotto dichiarazione dei ricavi o del fatturato). Si può ancora

²⁹ Il Sole 24ore del 7 novembre 2013: “L'economia sommersa vale 333 miliardi. Italia seconda «potenza» europea dopo la Germania”. di Vera Viola e Francesco Prisco

dichiarare costi sostanzialmente o formalmente inesistenti (sovra dichiarazione dei costi). Per il dipendente, poi, le imposte sul reddito possono essere evase se il suo datore di lavoro non lo comunica in tutto o in parte al fisco.

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 se non attraverso le istituzioni le possibilità di comportamenti che possano prefigurare l'evasione sono maggiori rispetto alla seconda tipologia di impresa la cui base sociale è 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; a tal proposito rievocative sono le pubblicità del primo decennio del 2000 quando si rappresentavano incendi che non potevano essere spenti, malati che non potevano essere curati, etc.. L'idea era: "l'evasione fiscale sottrae risorse che sarebbero necessarie per effettuare spese pubbliche necessarie per la comunità". Esistono in pratica dei servizi "non rivali" 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 sociale (Corte dei Conti, 2013).

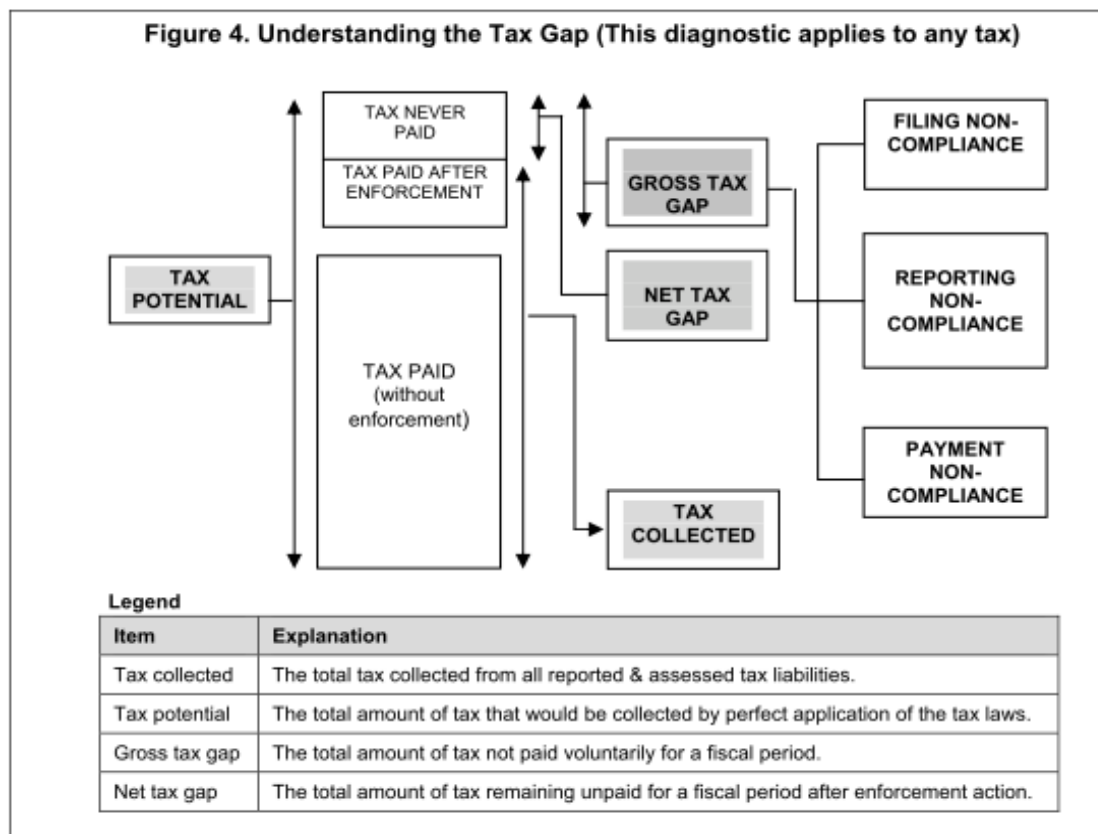
L'evasione modifica impropriamente il sistema delle aliquote, paradossalmente potrebbe accadere che quelle più alte vadano ad incidere sul reddito dei soggetti meno abbienti od anche su determinate categorie di soggetti (es. dipendenti e pensionati). L'evasore concorre slealmente con gli altri cittadini 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 recupero di quote crescenti di reddito "evaso" rappresenta una delle condizioni per il riequilibrio della finanza pubblica, per il contenimento delle sperequazioni distributive e per l'avvio della ripresa economica. 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 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). Si rileva che il fenomeno degli omessi versamenti delle imposte dichiarate in Italia è frutto anch'esso di strumentalizzazioni e di un "braccio di ferro" politico. Da un lato Equitalia, soggetto preposto alla riscossione dei tributi e sotto l'occhio continuo del ciclone in quanto, e in rapporto alle normative vigenti, ha la possibilità di mettere in atto procedure esecutive snelle che in qualche modo preverrebbero tale tipologia di evasione; dall'altro, l'imprenditoria che ritiene necessaria in tempi di crisi maggiore flessibilità sui pagamenti.

Il passo successivo, e forse più corretto, è il passaggio e 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*"; ancora 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*".

Nel computo del tax gap bisogna ricomprendere tra l'altro le componenti che non sono riconducibili a comportamenti "intenzionali" e pertanto non presenti nel concetto di economia sommersa, dovuti, soprattutto, ad errate interpretazioni di norme (ad esempio ad una transazione su cui grava l'aliquota IVA del 21% si applica quella del 10%), crisi di liquidità ... L'OECD (2008) distingue tra "gross tax gap" e "net tax gap":

Figura 3.7: Understanding the tax gap



Fonte: OECD Forum on tax administration: compliance sub-group - Final report “Monitoring Taxpayers’ Compliance: A Practical Guide Based on Revenue Body Experience” 22 June 2008

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.

3.3.1. L’evasione fiscale: cenni introduttivi ad un fenomeno controverso. Dall’analisi empirica a quella teorica con riferimento all’Italia

Per poter analizzare meglio il fenomeno evasivo abbiamo voluto in prima istanza raccontare episodi del quotidiano riportati su testate giornalistiche onde permettere la comprensione della diffusione del fenomeno. L’ampia letteratura analizzata, poi, farà da apripista per lo studio dell’evasione; parte di essa è rappresentata da monografie (Roberto Ippolito: "Evasori chi come quanto. L’inchiesta sull’evasione fiscale",2008; Andrea Leccese: “Innocenti evasori” nel 2010 e “Le basi morali dell’evasione fiscale. Tutto quello che c’è da sapere sul tallone d’Achille del nostro Paese” 2007; Alessandro Santoro “L’evasione fiscale” 2010; Francesco Delzio “Lotta di tasse. Idee e

provocazioni per una «giustizia fiscale»” 2012; Antonino Gentile e Silvia Giannini (a cura) “Evasione Fiscale e “*tax compliance*”” 2012; solo, chiaramente, per citarne alcuni), altra parte è rappresentata da inchieste sul mondo degli evasori fiscali. I dibattiti in Italia sull’efficienza ed equità del sistema fiscale sono numerosi e pochi purtroppo sono coloro che, tra politici, imprenditori o semplici cittadini, dichiarano “doveroso” il pagamento delle imposte al fine di garantire l’esistenza stessa di uno Stato. Ciò che stupisce in Italia è la percezione di una maggioritaria assenza di riprovazione sociale per il reato di evasione fiscale (elemento caratterizzante l’Italia). Viene in mente la Poesia di Hans Magnus Enzensberger “la difesa del lupo contro le pecore”³⁰, forse mai attuale come in questo momento e per questa problematica. Talvolta, poi, il pagamento o meno delle imposte, diventa uno strumento di pressione politica: numerosi e purtroppo frequenti sono gli esempi di categorie di imprenditori o di politici che, per ottenere qualcosa dal Governo, annunciano proteste fiscali da parte dei propri rappresentati (quasi come se ottemperare all’imposizione fiscale non fosse un dovere da parte dei cittadini ma la ricompensa ad un Governo per aver soddisfatto i *desiderata* delle singole corporazioni). Diversi sono i metodi utilizzati per mascherare redditi: si pensi all’uso inappropriato di *fringe benefit*, alle frodi carosello, all’esterovestizione, alle triangolazioni con società schermo, a false donazioni, alla creazione di falsi Enti no profit, alla creazione di associazioni culturali, al trasferimento fittizio di residenza in altri Stati ... Lasciano perplessi, poi, le stime degli “invisibili” che rappresentano quasi un altro stato sia per quanto concerne i lavoratori in nero (la CGIA di Mestre ne stima 3 milioni), sia per quanto riguarda le imprese o soggetti sconosciuti al fisco (del cui rinvenimento se ne dà notizia quotidiana a rappresentarne la diffusione) sia per quanto concerne gli immobili mai accatastati (l’ultima operazione investigativa terminata nell’ottobre 2013 condotta dall’Agenzia delle Entrate ha portato all’emersione di circa 500 mila immobili mai censiti). Clamoroso è il senso di impunità percepito da alcuni cittadini che operano contro le norme fiscali, per essi ci piacerebbe usare il termine

³⁰ DIFESA DEI LUPI CONTRO LE PECORE: “*Deve mangiare viole del pensiero l’avvoltoio? Dallo sciacallo, che cosa pretendete? Che muti pelo? E del lupo? Deve da se cavarsi i denti? Che cosa non vi garba nei commissari politici e nei pontefici? Che cosa idioti vi incanta, perdendo biancheria sullo schermo bugiardo? Chi cuce al generale la striscia di sangue dei pantaloni? Chi trancia il cappone all’usuraio? Chi fieramente si appende la croce di latta sull’ombelico brontolante? Chi intasca la mancia, la moneta d’argento, l’obolo del silenzio? Son molti i derubati, pochi i ladri; chi li applaude allora, chi li decora e distingue, chi è avido di menzogna? Nello specchio guardatevi: vigliacchi che scansate la pena della verità, avversi ad imparare e che il pensiero ai lupi rimettete, l’anello al naso è il vostro gioiello più caro, nessun inganno è abbastanza cretino, nessuna consolazione abbastanza a buon prezzo, ogni ricatto troppo blando è per voi. Pecore, a voi sorelle son le cornacchie, se a voi le confronto Voi vi accecate a vicenda. Regna invece fra i lupi fraternità. Vanno essi in branchi. Stiano lodati i banditi. Alla violenza voi li invitate, vi buttate sopra il pigro letto dell’ubbidienza. Tra i guaiti ancora mentite. Sbranati volete essere. Voi non lo mutate il mondo.*”

“evasori”, dando così a questi soggetti una categorizzazione definita e biasimevole, ma, come vedremo nel seguito della trattazione e dai risultati del lavoro empirico l’evasione è un male diffuso. Il 90% degli italiani si è trovato attore attivo o passivo di un fenomeno evasivo e circa l’80% giustifica almeno una pratica evasiva ed in alcuni casi fraudolenta (cessione di cd pirata, cessione di materiale contraffatto, mancata emissione di scontrino, mancata fatturazione...). Il fenomeno evasione è complesso; in Italia è un fenomeno generale che non ha un’identificazione geografica specifica e per comprendere la diffusione si citano alcuni dei titoli di articoli apparsi sui giornali (cartacei o on-line) nell’ultima settimana (4 – 11 novembre ndr) “È «povero», la Finanza gli sequestra 300 milioni” L’Arena 07/11/2013, "Maxi frode su prodotti informatici, evasi 18 milioni di euro" TorinoToday 11/11/2013; "Verona, dichiara al Fisco 4 euro all'anno ma ha un patrimonio di 300 milioni”, Verona Sera 09/11/2013; "Fisco, Pesaro: due parrucchiere abusive scoperte da Gdf" Adnkronos/IGN 06/11/2013; "Evasione da 230 mila euro per venditore di mobili" La Pulce on line 06/11/2013; "Fisco: Caserta, Gdf scopre frode accise per oltre 800mila euro" LiberoQuotidiano.it 06/11/2013; "Evasore totale scoperto a Tortona" ANSA.it 06/11/2013; "Andria: evadono il fisco per milioni e simulano il furto della contabilità" Crimeblog.it 06/11/2013; "Fisco: call center con 389 lavoratori irregolari, 2 mln evasione" Agenzia Giornalistica Italia 05/11/2013; ""Casa fantasma", recuperati 1,3 milioni di euro" Il Resto del Carlino 04/11/2013. A prescindere dai sensazionalismi propri di un titolo si può immaginare quanto il fenomeno sia quantitativamente rilevante. Evadere, si ricorda, riflette un atteggiamento edonistico del cittadino il quale vuole sottrarsi totalmente o parzialmente, a ragione o a torto, all’obbligo fiscale. (Monticelli 2005).

3.3.2. La quantificazione del fenomeno evasivo

In diverse occasioni la Corte dei Conti, così come il Gruppo di Lavoro del MEF ha avuto modo di sottolineare come, al particolare interesse mostrato dal legislatore per la lotta all’evasione, non abbia corrisposto una altrettanto elevata sensibilità per la conoscenza quantitativa del fenomeno e della sua evoluzione. Il deficit di conoscenza si è manifestato, innanzitutto, nelle incertezze e nei ritardi che si sono registrati nel nostro Paese nell’applicazione della pratica della misurazione dell’evasione fiscale o ancor meglio del *tax gap* della sua distribuzione per aree impositive, per settori economici e sul territorio. In sostanza, alle oggettive difficoltà di indagare un fenomeno dai contorni

incerti e sfuggenti hanno finito per aggiungersi quelle legate alle riserve ed allo scetticismo con cui si è voluto analizzare qualsiasi tentativo di stima dell'evasione. Questa mancanza di chiarezza fa comprendere come gli approfondimenti e le analisi sull'evasione siano stati per lungo tempo condotti in maniera episodica e semi-riservata nell'ambito dell'amministrazione finanziaria e come i risultati che talora affioravano all'esterno fossero solo il frutto di iniziative individuali di ricercatori e funzionari, restando ufficialmente esclusa la diretta riconducibilità all'Amministrazione. In ambito internazionale esistono delle Agenzie Fiscali che predispongono annualmente delle stime del Tax Gap; l'esempio ci viene fornito da Canada, dagli USA, o dall'UK... Il Canada, ad esempio, utilizza indicatori macro che confrontano evidenze fiscali con benchmark di riferimento forniti da Istituzioni esterne (es. scontrini su consumi); indicatori di opinione pubblica, che, traendo informazioni dall'osservazione del contribuente e da altri sondaggi sull'opinione pubblica, aiutano a comprendere il comportamento relativo alla *tax compliance*; indicatori di impatto che valutano l'effetto di specifici programmi o iniziative poste in essere su determinate categorie di contribuenti; indicatori di *non-compliance*, che sono essenzialmente calcolati sulla base dei risultati delle verifiche casuali effettuate su specifici segmenti dell'universo dei contribuenti. L'IRS ha sviluppato un Programma di Ricerca Nazionale (NRP), di elaborazione della strategia di raccolta dei dati, al fine di quantificare l'ammontare dei versamenti, la puntualità e la correttezza delle dichiarazioni, in modo da fornire alle divisioni operative un supporto nello sviluppo dei piani strategici e nel miglioramento della distribuzione dei carichi di lavoro. L'IRS, inoltre, si avvale del Taxpayer Compliance Measurement Program (TCMP), costituito da ricerche mirate che consentono l'identificazione delle aree di rischio da sottoporre a monitoraggio e dei metodi di stima dei comportamenti non conformi. Una variazione del TCMP è presente nel già citato NRP, in cui il tax gap viene calcolato confrontando l'imposta dichiarata con quella dovuta in base al giudizio dei verificatori (auditors). I dati vengono sottoposti ad aggiustamenti significativi per la non compliance non rilevata. L'HMRC pubblica un rapporto annuale sulla stima della perdita di gettito fiscale e contributivo (tax gap), ritenendo tale indicatore un ausilio fondamentale per pianificare l'attività dell'Agenzia e per programmare l'azione di contrasto all'evasione. La metodologia di base utilizzata per il calcolo dell'imposta evasa è di tipo top-down.

In Italia la Corte dei Conti parla di due filoni metodologici per stimare l'evasione fiscale (riprendendo in parte quanto previsto per la stima dell'economia sommersa) e ricorda i metodi diretti ed i metodi indiretti. Riprendendo quanto indicato nel testo per l'audizione in Commissione Finanze e Tesoro del Senato sugli "Elementi conoscitivi in merito ai criteri e alle modalità attraverso cui è stata operata la stima dei costi che l'evasione fiscale comporta a carico dell'intera economia nazionale", fra i **metodi diretti** di stima dell'evasione la CdC distingue:

a) **le indagini campionarie**, basate sul confronto dei dati dichiarati al fisco (da dipendenti, professionisti, imprenditori individuali, etc.) con quelli acquisiti attraverso specifiche indagini su redditi, ricchezza e consumi. Si presuppone che la rilevazione campionaria sia più veritiera, in ragione della volontarietà e della riservatezza che la caratterizzano. Tuttavia, la rappresentatività limitata del campione, che sconta la riluttanza degli evasori a partecipare ovvero la reticenza degli intervistati, ne costituisce un limite;

b) il **controllo di un campione di contribuenti**, che confronta gli imponibili rilevati in sede d'accertamento (assunti come "veri") con quelli dichiarati dai contribuenti. Anche tale metodo presenta limiti riconducibili all'incerto grado di rappresentatività del campione. La selezione dei contribuenti, ai fini dei controlli fiscali, non è casuale ma: (i) mirata alle posizioni sospettate di evasione, (ii) non tiene conto dell'evasione di chi non presenta dichiarazione fiscale e fugge alle rilevazioni dell'amministrazione finanziaria. Sicché, l'evasione potrebbe risultare sovrastimata o sottostimata.

Fra i **metodi indiretti**, rientrano:

a) il **metodo della contabilità nazionale**, che confronta l'imponibile (Irpef, Iva, etc.) e dati di contabilità nazionale, assumendo che la differenza rappresenti, una volta dedotta l'erosione, la base imponibile sottratta a tassazione. È condizionato dalla difficoltà di rendere omogenee le due serie di dati, con il rischio di imputare all'evasione divari riconducibili a differenze di definizione dei due aggregati;

b) il **metodo monetario** (o della domanda di moneta), impiegato per l'economia sommersa. Assumendo che le transazioni irregolari avvengano in contanti, si quantifica l'economia sommersa sulla base di un confronto fra le stime ufficiali del Pil e ciò che si ottiene moltiplicando la quantità di circolante con una stima del normale fabbisogno di circolante per unità di prodotto (tenendo conto delle diverse determinanti della velocità

di circolazione della moneta, quali i tassi d'interesse, il grado di sviluppo del sistema bancario, etc.). Assumendo che sommerso ed evasione fiscale interessino solo le attività irregolari e utilizzino solo pagamenti in contanti si rischia di sottostimare il fenomeno.

I metodi più impiegati sono quelli indiretti”.

Alm in *“Measuring, Explaining, and Controlling Tax Evasion: Lessons from Theory, Experiments, and Field Studies”* (2013) distingue tra metodi Tradizionali e metodi Moderni includendo nei primi i metodi diretti, i metodi indiretti e i “model approach”³¹

I metodi Moderni non hanno una definizione precisa sono dei modelli che derivano dalle intuizioni dei ricercatori che analizzano elementi, tradizionalmente non considerati, Alm ne individua, a titolo esemplificativo, tre: la misura attraverso l'economia sommersa, la misura attraverso gli “invisibili” cioè analizzando coloro i quali non presentano la dichiarazione, o misurando la web evasione attraverso le transazioni internet.

Metodi diretti Tra gli approcci tradizionali, la fonte più accurata delle informazioni sulla conformità degli individui si basa sulla misura " diretta " dell'evasione attraverso a) **controllo di un campione di contribuenti.** Ad esempio, dal 1965 al 1988 negli Stati Uniti l'Internal Revenue Service (IRS) ha condotto verifiche dettagliate line-by-line su un campione casuale stratificato di circa 50.000 singole dichiarazioni dei redditi in un ciclo di 3 anni utilizzando il proprio Taxpayer Compliance Measurement Program (TCMP). Tali controlli hanno prodotto una stima IRS del reddito del contribuente "vero", che rispetto agli elementi effettivi trasmessi hanno consentito all'IRS di calcolare la misura dell'evasione fiscale. Il TCMP è stato ora sostituito dal Programma Nazionale della Ricerca (PNR).

b) **le indagini campionarie.** Un altro approccio si basa su interviste ed indagini in cui si chiede ai contribuenti il loro comportamento sull'evasione.

c) **il metodo del condono:** utilizza dati del condono fiscale, in cui le dichiarazioni di reddito dei partecipanti al condono sono utilizzate come una misura esatta dell'evasione. Altri metodi "**indiretti**" per cercare le tracce di comportamenti di evasione che vengono lasciati in vari indicatori che possono essere identificati, in modo che l'evasione non sia misurata direttamente ma indirettamente, attraverso questi elementi misurabili. Ci sono diversi indicatori che sono stati spesso utilizzati:

³¹ Per dettagli si vedano tra gli altri Schneider and Enste (2000, 2002) and Schneider (2005)

- a) **metodo della contabilità nazionale**: stima l'evasione tramite alcuni "gap" che possono essere valutati attraverso il divario tra il reddito riferito nelle dichiarazioni fiscali e redditi presenti nella contabilità nazionale considerando il reddito e le spese nei conti della contabilità nazionale o considerando i dati sulla forza lavoro;
- b) il **metodo della valuta**: cerca le tracce di evasione in operazioni finanziate per valuta, sul presupposto che il "vero" livello di attività economica può essere stimata attraverso una relazione Fisheriana tra il denaro e la sua velocità;
- c) il **metodo monetario**: si basa sull'assunto che le transazioni sommerse avvengano in contanti. La stima delle giacenze monetarie individuali in eccesso, rispetto al circolante fisiologicamente necessario sarebbe una proxy dell'evasione.
- d) il **metodo degli input fisici**: presuppone che ci sia una relazione costante tra qualche input fisico come il consumo di elettricità e la "vera" attività economica, misurando la distanza tra l'uscita ufficiale e la predetto "vera" attività economica.

L'**approccio "modello"** incorpora esplicitamente molteplici cause che portano all'economia sommersa, nonché i molteplici effetti dell'economia sommersa nel tempo. Questo approccio si basa sulla teoria statistica delle variabili non osservabili che considera molteplici cause e molteplici indicatori del fenomeno da misurare. Il "DYMIMIC" (o "Indicatori di più dinamici - Diverse cause") modello sfrutta questa teoria, e consiste in generale di due parti. Un modello di misurazione collega le variabili inosservate agli indicatori osservati, un modello di equazioni strutturali specifica poi le relazioni causali tra le variabili non osservate.

Gli Approcci Moderni

Approcci più recenti utilizzano una varietà di metodi innovativi. Alcuni ricercatori hanno utilizzato misure di reddito riferite da dichiarazioni dei redditi individuali come proxy per l'evasione, sul presupposto che il proprio reddito complessivo deve essere suddiviso tra reddito dichiarato e non dichiarato (Dubin, Graetz, e Wilde, 1990; Gruber e Saez, 2002), (Iyer, Reckers, e Sanders, 2010 . Kleven et al, 2010). Alcuni hanno usato dati basati sui consumi (Pissardes e Weber, 1989). Ci sono anche esempi di approcci basati su sondaggio in cui determinate professioni vengono esaminate per determinare le singole motivazioni a partecipare all'evasione fiscale (Lemieux, Fortin e Frechette, 1994; DePaula e Scheinkman, 2010).

Altri studi ancora hanno raccolto i propri dati di compliance da fonti originali, come le informazioni sull'evasione nel mercato delle sigarette utilizzando per il computo la quantificazione dei pacchetti di sigarette scartati in una singola giurisdizione (ad esempio: Chicago, New York City) (Chernick e Merrima³², 2009).

a) Misurare l'evasione fiscale sulla base dei redditi non dichiarati. Nell'ambito del progetto di riforma fiscale in Giamaica a metà degli anni 1980, Alm, Bahl, e Murray (1991) per stimare la quantità di evasione fiscale hanno reperito un elenco di 29.838 nomi da fonti di informazioni terze (ad esempio, elenchi telefonici, liste delle associazioni di categoria), da cui sono stati selezionati 12.336 nomi svolgenti determinate attività ed hanno incrociato questa ultima lista con quella delle dichiarazioni presentate trovando che solo il 10,9% delle persone aveva presentato una dichiarazione. Supponendo che le caratteristiche economiche di coloro che avevano presentato erano simili a quelle che non avevano dichiarato, hanno stimato che l'importo del reddito fosse pari al 28,0% del reddito dichiarato. Essi hanno inoltre ripetuto questa analisi per i "professionisti" (ad esempio, commercialisti, architetti, avvocati, medici, optometristi, e veterinari), e hanno trovato un tasso di presenza dichiarazioni del 22,6 per cento.

b) Misura dell'evasione degli "on line seller" mediante operazioni commerciali fatte tramite internet. La crescita del commercio online ha eroso le basi imponibili di vendita, dato che i commercianti con sede all'estero e privi di strutture nello Stato non sono obbligati a pagare le imposte negli Stati in cui operano. Tuttavia, la portata di questa evasione fiscale di vendita dai venditori on-line rimane abbastanza speculativa. Alm e Melnik (2010) hanno analizzato le vendite effettuate nell'arco di 24 ore da un sito (ebay) ed hanno effettuato una classificazione "rappresentativa" delle materie prime e una giornata "tipica" di tutti i " Consumer Electronics " che hanno venduto su eBay. Hanno trovato che il grado di *tax compliance* del venditore eBay è piuttosto basso (intorno al 18 per cento), ma che il rispetto da parte dei venditori di grandi dimensioni è significativamente più alto (circa il 50 per cento).

Il Gruppo di lavoro insediatosi presso il MEF con lo scopo di analizzare la situazione de "Economia non osservata e flussi finanziari" nell'analizzare i metodi di stima

³² 'Using Littered Pack Data to Estimate Cigarette Tax Avoidance in NYC'

dell'evasione fiscale annovera due metodologie: le metodologie top-down e le metodologie bottom-up.

La metodologia di calcolo dell'imposta evasa cosiddetta di “**top-down**” si basa sul confronto tra dati fiscali ed un corrispondente indicatore macro (in generale rappresentato dai flussi di Contabilità Nazionale) che incorpora al suo interno una stima dell'economia non osservata, opportunamente selezionata al fine di costruire una base imponibile “teorica” esauriente (comprensiva cioè di evasione) con la quale confrontare la base dichiarata dall'universo dei contribuenti. Il metodo top-down viene utilizzato dall'Agenzia delle Entrate per il calcolo dell'IVA e dell'IRAP (si veda Convevole, Pisani, 2006; Marigliani e Pisani, 2006; Pisani, Polito 2006). I vantaggi del metodo top down risiedono essenzialmente nella capacità di quest'ultimo di consentire una quantificazione complessiva della perdita di gettito per tipologia di imposta comprensiva del segmento di economia completamente in nero, nonché in una maggiore accessibilità e comprensibilità nell'interpretazione dei risultati. Esso, inoltre, è contraddistinto da una più celere implementazione, nonché da costi di realizzazione più contenuti rispetto ai metodi alternativi. Infine, essendo basato su serie provenienti dalla Contabilità Nazionale, consente di coprire orizzonti temporali più lunghi, garantendo in aggiunta un elevato grado standardizzazione nelle procedure e dunque una maggiore confrontabilità internazionale. D'altro canto, esso richiede un'adeguata conoscenza interdisciplinare del fenomeno (aspetti tributari e statistici) e risulta poco agevole nel distinguere l'evasione per categorie di contribuenti o in funzione di diverse tipologie di comportamenti di *non compliance*, non consentendo l'identificazione delle componenti, delle cause e delle fonti di rischio nella stima del tax gap. Esso quindi conduce a risultati difficilmente generalizzabili per finalità operative, largamente soggetti a margini di errore (generalmente più ampi del range di variazione), suscettibili alle revisioni dei dati di Contabilità Nazionale, e fortemente condizionati dalla qualità di questi ultimi e dal grado di cooperazione tra Dipartimenti (uffici statistici e amministrazioni fiscali). I **Metodi bottom-up** sono diffusamente impiegati per la stima del tax gap da imposte dirette. Le fonti informative di tale metodologia sono di origine interna alle Amministrazioni stesse quali archivi dipartimentali, database amministrativi, dati acquisiti mediante attività di accertamento, sebbene possano essere integrate con informazioni fornite da soggetti terzi quali banche ed intermediari, forze

dell'ordine e registri di proprietà (per vetture, imbarcazioni e immobili) per eventuali controlli di coerenza. Un largo numero di Amministrazioni fiscali appartenenti ai Paesi OECD usa programmi di verifica casuale (*random audit*) per estrarre misure aggregate della compliance dei contribuenti. Tali programmi di accertamento casuale possono essere usati per sviluppare una stima dell'indice di accuratezza delle dichiarazioni, così come per definire profili di rischio e/o di aggiornamento utili nella selezione delle verifiche e nel fornire indicazioni di policy. In generale, tale approccio non consente una stima complessiva del *tax gap* per tipologia di imposta ma solamente l'identificazione delle singole componenti di quest'ultimo in funzione dei comportamenti di non compliance e delle diverse categorie di contribuenti (per esempio per dimensione o attività), fornendo, all'opposto dell'approccio top-down, una visione particolareggiata e stratificata del fenomeno. Per tale ragione, esso presenta dunque una spiccata valenza operativa nella definizione di *ranking* di rischio, di priorità e di *enforcement* dell'attività di accertamento. Svizzera e Francia applicano questo metodo per la stima del gap dell'IVA e la Spagna lo impiega per la stima delle accise e dell'evasione contributiva. Per un'analisi più dettagliata si può considerare, tra gli altri, il lavoro di Bernardi-Franzoni (2004). I limiti di questa metodologia vanno rintracciati nell'incompletezza di informazioni e nella non esaustività dei comportamenti di *non compliance* rilevati: nelle estrazioni casuali delle dichiarazioni, la platea coperta è, infatti, costituita dall'universo dei contribuenti, trascurando completamente l'economia sommersa e non catturando la perdita di gettito dovuta agli evasori totali. Essa, inoltre, ha tempi di implementazione lunghi, sia in fase di predisposizione dei campionamenti o delle survey e di elaborazione delle stime sia in quella di validazione; tempi che risultano ancora più lunghi se rapportati al ristretto orizzonte temporale di applicazione generalmente pari a 3-5 anni, spesso con cadenza non annuale. In aggiunta, i *random audits* implicano una costosa allocazione delle risorse preposte alle verifiche che potrebbero alternativemente essere impiegate nei casi di maggior rischio. Infine, tale approccio è contraddistinto da un elevato margine di discrezionalità metodologica dovuta alla scarsa standardizzazione delle tecniche, che può generare una limitata comparabilità dei risultati sul piano internazionale. I sostenitori dell'uso delle attività di verifica casuale, d'altra parte, ritengono che queste possano produrre informazioni essenziali per una gestione efficace del sistema fiscale, necessarie per migliorare le

tecniche di profilazione dei rischi e i programmi di educazione dei contribuenti, nel contempo esercitando un'azione di deterrenza generale (poiché tutti i contribuenti possono essere selezionati per le verifiche). Infine, fornendo informazioni sui motivi di inadempimento, spesso possono giocare un ruolo importante nel supportare proposte legislative indirizzate a stimolare la compliance.

Il Valore

Nel porsi la domanda se sia attualmente possibile definire in Italia il tax gap così come implementato in altre nazioni quali l'UK, gli USA etc., la risposta potrebbe essere affermativa in teoria ma nella pratica grossi passi devono ancora essere fatti, così come sottolineato dalla Corte dei Conti e dal più volte citato Gruppo di Lavoro del MEF e così come auspicato da tutti giacché solo la conoscenza del fenomeno permette un corretto contrasto. Attualmente le stime ufficiali nazionali riguardano il sommerso economico ed il Tax Gap dell'IVA e tax Gap IRAP del 2010³³ non aggiornati al 2012 né tantomeno al 2011, anche la tempestività di analisi sul fenomeno può far cogliere aspetti contingenti che altrimenti non emergerebbero o la cui utilità, comunque, sarebbe ridotta. Tale problematica, d'altronde è stata espressa anche dal Direttore dell'Agenzia delle Entrate Attilio Befera che nell'audizione alla Camera del 6 giugno 2013 ricorda che sarebbe necessario rimodulare i tempi di presentazione delle dichiarazioni che, benché per la maggioranza dei casi presentate telematicamente scontano un ritardo, talvolta pari a nove mesi rispetto alla chiusura del periodo di imposta. Le stesse dichiarazioni ai fini di porre dei correttivi risultano già prima dell'analisi dei dati obsolete.

Nel nostro Paese sono poi presenti numerose altre analisi tese a quantificare il fenomeno dell'evasione fiscale ed i risultati sono spesso variabili. Le stime effettuate dall'Agenzia delle Entrate sono parziali e si riferiscono, infatti, al tax gap per l'Iva e Irap. Nel 2011, la sottrazione di base imponibile IVA risultava pari al 27 per cento dell'imponibile potenziale. Nel caso dell'IRAP la stima per le annualità 2007-2009 parlava del 19,4 per cento (Corte dei Conti 2013). Secondo uno studio condotto da Richard Murphy per l'anno di imposta 2009 sui Paesi Ue sembra che l'evasione e l'elusione fiscale complessive siano pari a 1.000 miliardi di euro di cui 860 miliardi di euro ascritti ad

³³ NOTA DI AGGIORNAMENTO DEL DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2013 (Articoli 7, comma 2, lettera b), e 10-bis della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e successive modificazioni) Presentata dal Presidente del Consiglio dei ministri (LETTA) e dal Ministro dell'economia e delle finanze (SACCOMANNI) ALLEGATO II Rapporto concernente i risultati conseguiti in materia di contrasto all'evasione fiscale

attività evasive, il resto ad elusione; in questo studio sembra che l'Italia detenga il primato degli importi sottratti al fisco pari a circa 180 miliardi di euro.

Un'analisi condotta da KRLS Network of Business Ethics per conto dell'associazione dei contribuenti italiani per il 2011 si stima un imponibile evaso in Italia di 180,9 miliardi di euro l'anno³⁴. Il testo di Francesco Delzio "Lotta di tasse. Idee e provocazioni per una «giustizia fiscale»" ripropone, incrociando i dati da fonti internazionali, un raffronto tra l'evasione fiscale italiana e quella internazionale. Secondo il testo l'Italia presenterebbe per l'anno di imposta 2010 un'evasione pari al 26%

Tabella 3.3:

Stima dell'economia sommersa e dell'evasione fiscale nei Paesi pre-allargamento in base alla metodologia World Bank nel 2010

PAESI	ECONOMIA SOMMERSA		PRESSIONE FISCALE	TOTALE EVASO	EVASIONE FISCALE
	1999	2010*	2010	2010*	2010*
Italia	27,8%	25,8%	43,0%	172.349	26,0%
Grecia	28,5%	26,2%	30,9%	18.392	24,4%
Spagna	23,0%	22,9%	31,7%	76.208	22,0%
Portogallo	23,0%	22,8%	31,3%	12.284	20,5%
Belgio	22,7%	20,2%	43,8%	31.293	19,0%
Finlandia	18,4%	16,6%	42,1%	12.625	16,6%
Danimarca	18,4%	16,2%	48,2%	18.361	16,1%
Irlanda	16,1%	16,4%	28,0%	7.177	15,4%
Svezia	19,6%	15,1%	45,8%	24.001	14,9%
Francia	15,7%	13,9%	42,9%	114.777	13,3%
Germania	16,4%	13,9%	36,3%	124.677	12,8%
Olanda	13,3%	12,6%	39,1%	28.378	12,2%
RegnoUnito	12,8%	11,7%	35,0%	69.818	11,0%
Lussemburgo	10,0%	9,2%	36,7%	1.358	8,9%
Austria	10,0%	8,5%	42,0%	10.24	88,2%
Media UE 15-1	17,7%	16,1%	38,1%	549.597	15,4%

Fonte: Elaborazione I-Com su dati World Bank, Eurostat e OECD

L'indagine condotta per conto del quotidiano Il Sole 24 Ore ed ivi pubblicata e curata dal Centro Studi Sintesi su elaborazioni dati Agenzia delle Entrate ed Istat, vede la creazione di un indicatore di infedeltà fiscale che mostra come le regioni del

³⁴ Fonte: L'evasione fiscale in cifre. - Associazione Contribuenti Italiani (www.studiocataldi.it)

Mezzogiorno continuo a presentare lo squilibrio più elevato d'Italia (Campania, Puglia, Calabria e Sardegna). L'indice di rischio-evasione elaborato dal Centro Studi Sintesi fornisce, in pratica, la possibilità di individuare la propensione al sommerso di ogni Regione italiana confrontando il reddito disponibile con il tenore di vita delle famiglie misurato sulla base di sette indicatori di benessere: i consumi alimentari (in euro), l'energia elettrica per usi domestici (kwh procapite), il consumo di carburanti (litri procapite), la percentuale di auto superiori a 2 mila cc, il numero di auto circolanti per 100 abitanti, la variazione percentuale dei depositi bancari 2007/2010 e la percentuale di abitazioni di pregio sul totale delle abitazioni. Tra le Regioni italiane, quelle del Sud risultano più "a rischio evasione" occupando gli ultimi posti della classifica: in particolare la Sicilia ottiene un punteggio peggiore seguita da Sardegna e Calabria. Rimangono meno esposte al fenomeno le regioni del Nord Italia, con l'Emilia Romagna che si posiziona al primo posto seguita da Friuli Venezia Giulia, Piemonte e Marche. Lo stesso Istituto prevede la creazione a livello provinciale del tasso di infedeltà fiscale come rapporto percentuale tra il numero di contribuenti "mancanti" e la popolazione maggiore di 15 anni potenzialmente percettrice di reddito e anche in questa occasione nella parte bassa della classifica nelle ultime 10 posizioni solo province meridionali. All'altro capo della classifica restano le province del Nord.

Tabella 3.4: Tasso Infedeltà Fiscale costruito dal Centro Studi Sintesi (Italia 20,7%)

Le peggiori 5		Le migliori 5	
Provincia	TIF 2011	Provincia	TIF 2011
Crotone	43,50%	Trieste	8,00%
Agrigento	41,00%	Belluno	9,50%
Cosenza	40,80%	Aosta	9,60%
Enna	38,50%	Biella	9,80%
Caltanissetta	37,80%	Gorizia	9,90%

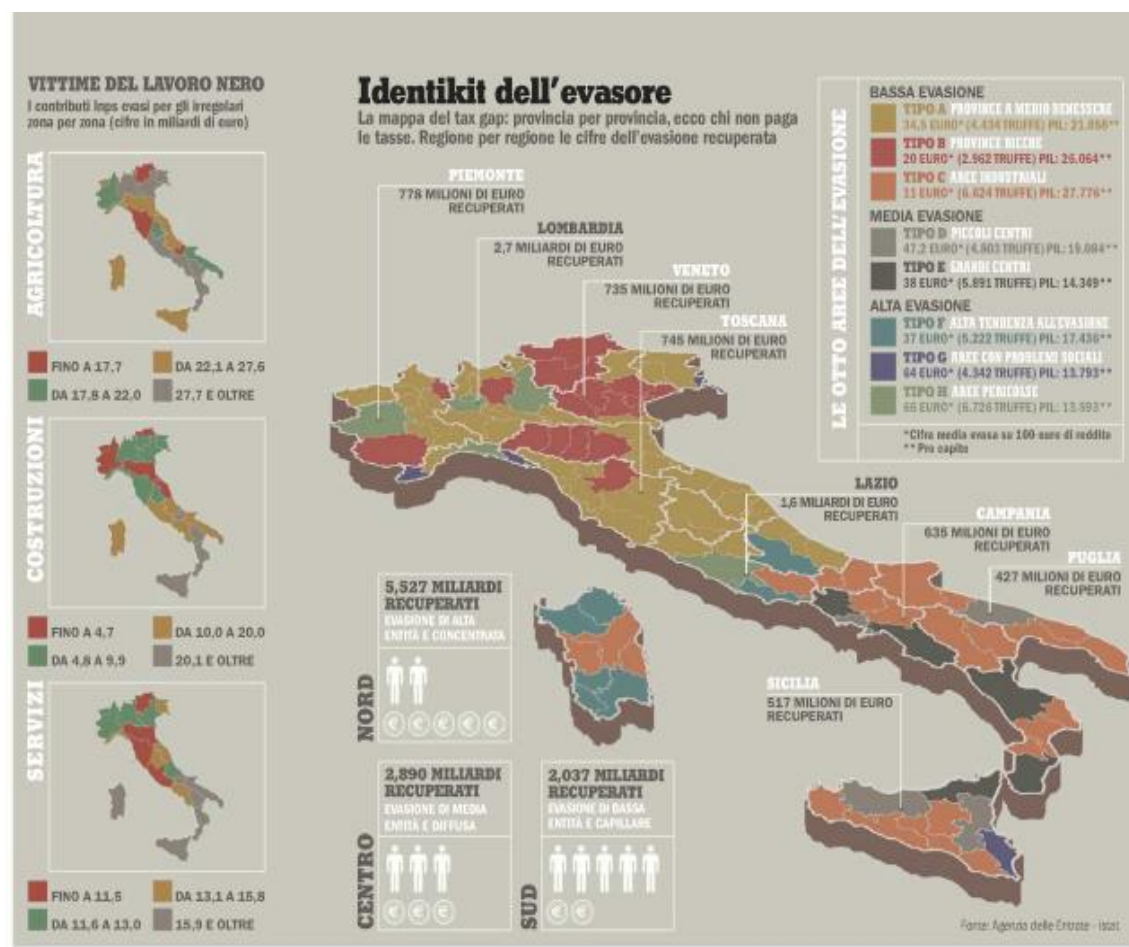
Fonte: Ns Elaborazione su tabella Il Sole 24 Ore – Centro Studi Sintesi su dati AE - ISTAT

Nel "Rapporto concernente i risultati conseguiti in materia di contrasto all'evasione fiscale 2013" contenuto nella Nota di aggiornamento del Documento di Economia e Finanza 2013 della Camera dei Deputati, si fa un riepilogo dei metodi computazionali per il *tax gap* e, per quanto concerne l'Italia, non esistendo un metodo che comprenda tutte le maggiori imposte, si fa riferimento all'IRAP come imposta sulla produzione ed all'IVA come imposta sui consumi (a tal proposito si veda Pisani et al. 2002, Pisani e

Polito 2006, Marino e Zizza 2008; Braiotta et al. 2012, Braiotta et al. 2013; D'Agosto et al. 2012; Convevole e Pisani 2003; Pisani e De Sisti 2007). Nonostante la presenza di tassi di variazione differenziati, per l'IRAP, permane una certa sperequazione, difatti considerando la media 2005-2010, il sud manifesta la propensione al gap maggiore (29,82%), seguito dal centro (20,49%), dal nord est (17,37%) e dal nord ovest (13,87%). Seppur vero che nel Meridione si evade con maggiore frequenza, in valore assoluto, la cifra nascosta al Fisco è ben più alta nel Nord, per via della maggior ricchezza.

Sulla base di un'analisi di disaggregata per Area è d'uopo ricordare anche lo studio condotto dall'Espresso nel 2012 confluito nell'articolo "Paese che vai furbetto che trovi" in cui si fotografa l'Italia per Area geografica e propensione all'evasione. Nel Sud la parte del leone è svolta dal lavoro nero, soprattutto nell'agricoltura e nell'edilizia. Nel centro vi è l'evasione da mancata emissione da scontrino fiscale e nel Nord le piccole imprese si finanziano grazie a fatture false. Roma sembra essere la capitale degli affitti in nero mentre le grandi imprese prediligono le maglie larghe della normativa fiscale operando con azioni elusive. E tutto ciò senza includere nel conto i guadagni della florida economia criminale. Lo studio continua anche con l'indicazione delle mete mediamente preferite dagli evasori e dai loro capaci consulenti: in Lombardia e Piemonte si va in Svizzera, in Romagna resiste San Marino, in Veneto è di moda l'Austria. Tra gli immobiliari grande l'attrazione per le Americhe e i Caraibi ma anche Malta conquista nuovi correntisti.

Figura 3.8: La mappa dell'evasione ed identikit dell'evasore



Fonte: L'espresso 23 gennaio 2012

Controcorrente rispetto ad altre qui menzionate l'indagine svolta dallo SVIMEZ "Italia unita nell'evasione fiscale" presentata nel maggio 2011, in cui l'Istituto di ricerca arriva alla sorprendente conclusione che il reddito dichiarato (ai fini IRPEF) nel Mezzogiorno rappresenta l'82% del reddito risultante dalla contabilità nazionale, mentre al Centro Nord si dichiara una quota inferiore pari all'80,7%. Di conseguenza, la quota di reddito evasa sarebbe pari al 18% nel Mezzogiorno e al 19% al Centro Nord. Per ottenere questo risultato, l'Istituto di ricerca è partito dalla contabilità nazionale dove ha rilevato il reddito disponibile delle famiglie procapite (al lordo delle imposte), e lo ha diminuito delle prestazioni sociali (pensioni e assistenza sociale). Concentrandosi su questo ultimo valore quale elemento di riferimento, ha poi considerato il "reddito dichiarato ai fini IRPEF".

Non si poteva, infine, omettere il III Rapporto dell'EURES del 2012: "Legalità ed evasione fiscale in Italia viste dai cittadini" che attraverso un'indagine campionaria analizza le dimensioni e le dinamiche dell'evasione fiscale relativamente ai beni e servizi forniti da commercianti, artigiani e professionisti al cittadino-consumatore finale, concentrandosi cioè su un segmento parziale di un fenomeno di ben più ampia portata che vede nell'economia illegale e nelle transazioni internazionali delle grandi imprese gli ambiti di maggiore consistenza. Secondo il Rapporto, che si ricorda essere altamente settorializzato, evade le tasse il 34% dei medici specialisti e dei dentisti, il 40% degli psichiatri/psicologi, il 38% dei dietologi e dei nutrizionisti, il 25,3% dei veterinari. Le farmacie, al contrario sono le "pecore bianche" dell'ambito sanitario: emettono quasi sempre lo scontrino. Le percentuali di importi evasi più elevate si registrano tra gli operatori dei servizi alla persona, quali gli insegnanti di ripetizioni scolastiche (88,3%) e quelli di canto, musica, etc. (66,1%); tra gli artigiani, si registra un livello di introiti evasi elevati tra i giardinieri e i tappezzieri (48,4%), seguiti da fabbri (47,7%), dagli idraulici e falegnami (46,9%) e dai muratori (46,6%). Tra i professionisti, secondo le indicazioni fornite dai cittadini, sono gli avvocati a registrare le percentuali più alte di introiti non fatturati (38,5% dei compensi evasi), seguiti dagli architetti (34,6%), dai dietologi (32,4%), dai dentisti (31,4%) e dagli psicologi e psichiatri (31,2%). Nella stessa indagine si rileva che 9 italiani su 10 chiedono ancora più rigore nella lotta all'evasione fiscale.

Infine si ricorda per dovere di cronaca, ma estremamente lontano nel tempo per quanto concerne l'IRPEF, lo studio svolto da Marino e Zizza (2009) che analizzano l'evasione dell'imposta per tipologia di reddito: di fatto nulla per lavoratori dipendenti e pensionati, del 56,3% per imprenditori e lavoratori autonomi, del 44,6% per chi cumula entrambi i tipi di reddito e dell'83,7% per i *rentiers* (Manestra 2007).

3.3.3. La Teoria economica dell'evasione fiscale (il punto di vista "tradizionale")

La teoria economica sul tema della *tax compliance* si è sviluppata nel corso degli ultimi quarant'anni (pionieristico fu "Income Tax Evasion: a Theoretical Analysis" di Allingham e Sandmo, 1972 e "Tax compliance" di Andreoni, Erard e Feinstein, 1998). Il modello di **Allingham e Sandmo (1972)** che ha esteso il modello di utilità attesa

della attività criminale originato da Becker (1968) per l'arena fiscale rappresenta la scelta di evadere come decisione di un agente economico razionale che vuole massimizzare la propria utilità attesa data una certa probabilità di essere sottoposto ad accertamento³⁵.

$$E[t]=t(yd)+(1+\theta)p[t(y)-t(yd)]$$

dove p = probabilità di essere controllati e sanzionati

y =reddito reale,

$t(y)$ =imposta da pagare su reddito reale,

yd =reddito dichiarato,

$t(yd)$ =imposta da pagare su reddito dichiarato,

θ =sanzione proporzionale all'imposta evasa.

Il soggetto dovrà confrontare il profitto atteso dall'evasione con il profitto certo nel caso di non evasione, quindi, sceglierà un livello di evasione che tenga conto di questi fattori e del grado personale di avversione al rischio. 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. Il modello, seppur criticato, è stato ritenuto valido soprattutto per l'assunto per lungo tempo considerato essenziale che il *tax payer* sia un soggetto razionale. La decisione, se ed eventualmente quanto evadere, infatti, è presa dall'individuo sotto il rischio di subire un controllo fiscale e, eventualmente, di dover pagare una sanzione o addirittura di finire in galera. Si tratterebbe, in altri termini, di una sorta di scommessa, la cui posta in palio è la ricchezza non versata al fisco, ma il cui rischio è quello di un controllo e di sanzione. Gli stessi esperimenti indicano che la risposta degli individui non è lineare, ma dipende dal livello delle probabilità di controllo o delle sanzioni. Molte estensioni a tale modello sono state proposte, in tempi diversi, per esempio: da Cowell (1990), Andreoni et al. (1998), Slemrod and Yitzhaki (2002), Sandmo (2005), Slemrod (2007), e Torgler (2007), includono scelte individuali (scelte sul mercato del lavoro, scelte settoriali, scelte elusive), sanzioni alternative, l'introduzione di pena alternativa, tasse e ritenute d'acconto; incorporando la complessità e l'incertezza circa i parametri di

³⁵ "Actual income, W , is exogenously given and is known by the taxpayer but not by the government's tax collector. Tax is levied at a constant rate, θ , on declared income, X , which is the taxpayer's decision variable. However, with some probability p the taxpayer will be subjected to investigation by the tax authorities, who will then get to know the exact amount of his actual income. If this happens the tax-payer will have to pay tax on the undeclared amount, $W-X$, at a penalty rate π which is higher than θ ". The taxpayer will now choose X so as to maximize $E[U] = (1-p)U(W-\theta X)+pU(W-\theta X-\pi(W-X))$.

bilancio pertinenti; riconoscendo l'utilità della fornitura di servizi pubblici; dando ricompense positive agli individui per l'onestà e regole di selezione che permettono controlli sistematici in cui l'amministrazione finanziaria utilizza le informazioni delle dichiarazioni dei redditi per determinare strategicamente chi controllare. Queste estensioni sono state inserite nel modello per renderlo più realistico, più prossimo alla realtà. L'evidenza empirica ha, comunque, messo in evidenza i limiti di questo modello: con riferimento ai principali Paesi industrializzati si tende infatti a predire un livello di evasione fiscale più elevato di quello che risulta dalle stime disponibili (*Andreoni, Erard e Feinstein 1998*). Proprio a partire da questa considerazione si è fatta strada l'idea che l'adempimento degli obblighi fiscali non possa essere ridotto esclusivamente a un'analisi dei costi e dei benefici monetari ma che dipenda, al contrario, anche da motivazioni etiche, norme sociali, senso civico e sensi di colpa e di vergogna nel compiere azioni ignobili. 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*) (*Cannari e D'Alessio 200*; *Barone e Mocetti, 2011*).

In tale visione dunque è fondamentale il ruolo dell'etica nella decisione di conformità; si amplia, così, il modello base della scelta dei singoli con l'introduzione di alcuni aspetti del comportamento considerato esplicitamente da altre scienze sociali (*Alm e Torgler 2011*): molti di questi aspetti possono essere ricondotti all'"*Economia comportamentale*" analizzando soprattutto l'aspetto della norma sociale e degli adempimenti fiscali. Una norma sociale, pertanto, rappresenta un modello di comportamento che viene giudicato in un modo simile da altri e che, pertanto, è sostenuta anche per l'approvazione sociale o disapprovazione (*Frey e Torgler, 2007*) . *Alm, McClelland e Schulze (1999)* con l'articolo "*Why Do People Pay Taxes?*" modificano il punto di vista del ricercatore, quindi, non più incentrato sulla non compliance ma sulla compliance, anche se la differenza può essere percepita come non significativa e, tale approccio, seppur sotteso, già presente in alcuni degli articoli e studi analizzati, di fatto, istituzionalizza il cambiamento dell'oggetto d'analisi e suggerisce, poi, che la norma sociale sugli adempimenti fiscali può essere influenzata dalla comunicazione di gruppo. Gli autori dimostrano, ancora, l'esistenza di elementi nuovi anche nel comportamento del contribuente; innanzitutto specificano che gli individui

presentano una notevole diversità nel comportamento, tendendo a volte a sovrastimare la bassa probabilità di rischio controlli, altre volte sembrano propensi al rischio, altre volte appaiono cooperativi ed altre volte assumono atteggiamenti da free-riders. Secondo Alm et al anche se molte sono le teorie sulla compliance sviluppabili per spiegare tale comportamento l'elemento innovativo introdotto dagli autori è la cooperazione con gli altri contribuenti in grado di fungere da stimolo alla compliance. La discussione dà la possibilità di chiarire costi e benefici di una maggiore applicazione e aumenta la cooperazione tra i membri del gruppo. Come Bohnet e Frey (1994) che sostengono che la comunicazione trasforma una decisione di gruppo in una decisione privata. La presenza di norme sociali è anche coerente con una serie di approcci che si sono susseguiti basandosi su elementi quali "abitudini sociali", "cultura", "patriottismo", "coscienza", "altruismo", "correttezza", "senso di colpa", etc. Ad esempio, Bosco e Mittone (1997) adottano un approccio altruistico e sottolineano che i contribuenti non sono solo interessati al loro benessere, ma sono anche preoccupati del benessere sociale, così la loro scelta di evadere è vincolata dalla consapevolezza che la loro evasione ridurrà la quantità di risorse disponibili per il benessere sociale. Hanno condotto un esperimento per verificare se le ipotesi di sensi di colpa collettivi possano influenzare la decisione di evadere e se la conoscenza del fatto che l'evasione riduca il benessere sociale possa di per sé permettere la riduzione dell'evasione fiscale. I risultati del loro esperimento sembrano confermare che i vincoli morali lavorano come un potente disincentivo per l'evasione. Confermano comunque che la decisione di pagare o meno non è una decisione statica bensì dinamica.

Un'altra teoria è ampiamente legata alla definizione di moralità di Kant (*Laffont, 1975; Sugden, 1984*), e si basa sul presupposto che una tassa "giusta" è una tassa che un contribuente ritiene essere giusta da pagare per tutti gli altri contribuenti. Una falsa dichiarazione genererà ansia, senso di colpa o una riduzione dell'immagine di sé del contribuente. Se la tassa è inferiore a quello che viene definito come livello equo, si manifesta un senso di colpa se si paga una maggiore quantità, l'evasione può essere vista come una sorta di autodifesa.

Erard e Feinstein (1994) incorporano la vergogna e la colpa direttamente nella funzione di utilità del contribuente ipotizzando che un contribuente si sente in colpa quando evade ma non viene scoperto, e prova anche vergogna quando evade e viene scoperto.

Nel loro modello introducono l'elemento "onestà" con la possibilità che una porzione dei contribuenti sia onesta e effettui sempre una dichiarazione corretta, mentre un'altra porzione evada le tasse secondo la tradizionale massimizzazione dell'utilità. Lo scopo del modello era quello di colmare il gap tra la letteratura economica e quella psicologica sulla *tax compliance* e soprattutto di raggiungere attraverso il modello risultati più prossimi a quelli osservabili empiricamente. I due autori nelle conclusioni al proprio documento, discutendo della correttezza del sistema fiscale, introducono due tipi di percezione: la prima riguarda la correttezza del tax-code e del fatto che esso assegna gli oneri fiscali equamente tra i diversi gruppi sociali, tra ricchi e poveri o tra anziani e giovani; la seconda sul fatto che ci siano altre persone in grado di giocare meglio di se stessi nel sistema attraverso l'evasione o l'elusione riducendo in tal modo la loro imposta relativa. Gli autori credono che la percezione di equità possa generare una diversa capacità negli individui nel valutare il comportamento degli individui più ricchi di loro rispetto alla valutazione del comportamento degli individui più poveri di loro. Gli autori parlano anche di differenze tra i contribuenti nel "reagire" alle politiche del Governo, per cui la *tax compliance* dell'individuo non sarà costante ma contingente alla situazione. Riprendendo il lavoro di McKee (1990) ricordano come tale autore abbia fornito la prova che la *tax compliance* tende ad essere più elevata quando i contribuenti sono a conoscenza di un collegamento diretto tra i pagamenti fiscali e la fornitura di un auspicabile bene pubblico. L'altro livello di interazione tra i contribuenti e il Governo sta nell'interazione personale con i dipendenti delle agenzie fiscali. I contribuenti hanno maggiori probabilità di comportarsi onestamente se ritengono che essi siano stati trattati con cortesia e rispetto da parte del fisco. Gli autori ricordano nelle conclusioni Frey (1992) che sostiene che il monitoraggio stretto e pesanti sanzioni incrementano la non compliance in quanto possono spiazzare la tax-morale. Lo stesso autore nel 1997 con il libro "*Not just for the money. An economic theory of personal motivation*" parla della motivazione estrinseca capace di coinvolgere ricompense esterne, la maggior parte di solito associata dagli economisti con il sistema dei prezzi e della motivazione intrinseca, o "la motivazione del comportamento" quando esiste una ricompensa che corrisponde all'utilità che l'attore ottiene dal compiere l'azione stessa, prima e indipendentemente dal suo risultato. Ma la ricerca ha dimostrato che ci possono essere situazioni in cui i due non funzionano necessariamente insieme; Frey in questo caso, parla di "*crowding*

out" per descrivere lo scenario peggiore³⁶. Lo spiazzamento si verifica quando l'effetto negativo sulla motivazione intrinseca di offrire una ricompensa monetaria supera la motivazione estrinseca positiva. L'esempio più classico è offerto dal mercato del lavoro con l'incentivo a *performare* che sarà utile per coloro i quali non hanno motivazioni intrinseche che li spingano verso la produttività ma deleterio per coloro i quali (per amore del lavoro, per spinte personali) manifestano motivazioni intrinseche alla produttività; raggiungere l'obiettivo viene visto come strumentale all'ottenimento di un premio e viene meno quello che è l'obbligo morale del raggiungimento determinato da fattori intrinseci (orgoglio, amore verso la propria società, abnegazione). Lo stesso discorso si potrebbe fare, facendo una breve digressione per non riprendere il concetto in seguito, nei confronti di coloro che riterrebbero opportuno premiare i contribuenti onesti. Dopo una breve introduzione, esortando gli economisti a guardare oltre la loro concezione del mercato, Frey dà lo sfondo psicologico alla sua versione di effetto spiazzamento, e propone un modello economico integrato del comportamento umano in cui lo spiazzamento è incorporato. Per concludere Alm, Jackson e McKee (1992) hanno usato esperimenti per analizzare gli effetti sul comportamento di quattro forme alternative di incentivi positivi: 1) una lotteria in cui i soggetti, che sono stati controllati e trovati pienamente conformi per l'attuale ed i precedenti quattro turni, ricevono la possibilità di partecipare ad una lotteria in cui le possibilità di vincere sono di 1 a 25; 2) una compenso fisso secondo cui i partecipanti pienamente conformi ricevono una ricompensa di 2 gettoni; 3) una riduzione del controllo; 4) un bene pubblico. I risultati indicano che gli incentivi positivi hanno un impatto significativo e positivo sul rispetto. Tuttavia, sebbene 1) e 2) hanno lo stesso valore atteso, la sessione lotteria presenta il più grande effetto sulla conformità. Il Tasso di riduzione di audit presenta anche un maggiore rispetto, ma meno di altri premi. Gli autori concludono che, per avere un effetto numericamente significativo, i premi devono essere immediati e salienti. Già Platone sottolineava (come citato da Zamagni, 2012) "Le persone buone non hanno bisogno delle leggi che dicano loro di agire in modo responsabile; mentre le persone cattive troveranno sempre un modo per eludere le leggi".

³⁶ Nel 1970 Richard Titmuss (sociologo inglese) introdusse l'idea che pagare per il sangue donato potesse ridurre il valore sociale connesso a quell'azione e ridurre quindi la volontà di farlo (sono state fornite evidenze empiriche sulla veridicità di questa idea)

Il testo di Frey si conclude con l'introduzione di un ulteriore elemento nell'analisi economica: quello di "spill-over" motivazionale ricordando che la riduzione della motivazione intrinseca a favore di quella estrinseca può diffondersi oltre la semplice attività per cui è destinato il premio³⁷.

Un altro filone di ricerca prende in esame il "gioco dell'ultimatum" che permette di analizzare la sensibilità dei soggetti all'equità in contesti di asimmetria di potere. Disegnato da Güth, Schmittberger e Schwarze (1982), il gioco implica la presenza di due attori: un «proponente» – che propone una somma di denaro– e un «decisore» – che può decidere o no se accettarla. La condizione è che, in caso di rifiuto, i due giocatori non percepiscano nulla. Evidentemente, assumendo l'ipotesi della razionalità strumentale, il decisore sarebbe indotto ad accettare qualsiasi proposta. Ma esperimenti hanno dimostrato come egli spesso non accetti proposte ritenute immorali, pur a costo di un sacrificio dal punto di vista materiale: il gioco dell'ultimatum già aveva documentato che le persone manifestano emozioni fortemente negative nei confronti dei comportamenti opportunistici tipici del free-rider e ciò fino al punto di accettare costi personali pur di sanzionare severamente i comportamenti iniqui (Zamagni, 2012; Henrich J. Et Al. 2001). Contrariamente a quanto ci si aspetterebbe, l'evidenza empirica mostra che l'opportunismo fiscale viene sempre giudicato moralmente riprovevole eccetto che nel caso in cui il singolo sappia o abbia motivo di congetturare che gli altri non adempiano spontaneamente.

Andreoni, Erard e Feinstein (1998) forniscono una rassegna esauriente della letteratura rispetto all'evasione fiscale. L'elemento altamente innovativo rinvenibile nel lavoro è rappresentato dall'analisi corposa degli elementi che modificano la compliance ed analizza diverse fonti di rischio sul tax gap le teorie sottostanti e le eventuali evidenze empiriche. Altro elemento è la critica del modello A-S da cui, comunque, fanno partire la discussione in quanto ritenuto estremamente esemplificante; colgono, infatti, un aspetto poco analizzato, ovvero la probabilità di controllo che è costante: nella realtà, infatti, le amministrazioni fiscali, basandosi su analisi di dati a disposizione, potrebbero riuscire a fare delle verifiche mirate. Vi sono poi analisi che vanno a ponderare elementi specifici della fiscalità: Güth et al. (2005) verificano in che misura la *tax morale* dipenda da un maggior o minor federalismo fiscale. Questa analisi è frutto di una previa

³⁷ L'esempio nel testo è quello del ragazzo pagato dai genitori per falciare il prato: si attenderà sempre una paga per qualsiasi suo contributo familiare

attività sperimentale mettendo a confronto due situazioni diverse: la prima analizza le entrate tributarie nel caso in cui le stesse vengano adoperate all'interno della stessa regione per fornire un bene pubblico (tassa locale); la seconda studia le entrate tributarie di una regione nel caso in cui esse, sommate a quelle di una seconda regione, vengano versate ad un Ente "Stato" e da questo redistribuite in parti uguali tra entrambe le regioni. Il primo caso determina un gettito fiscale maggiore rispetto al secondo caso, per cui sintetizzano che una raccolta fiscale decentrata genera un elevato livello di *Tax compliance*.

Forse la neuro-economia offre ulteriori indizi alla compliance fiscale degli individui, che non può essere spiegata solo nel modello *dell'homo economicus* ma anche nelle modellizzazioni successive che si sono ispirate a tale modello, i ricercatori, pur introducendo delle variabili esogene nuove, hanno ritenuta valida l'esemplificazione secondo cui il contribuente conosce tutti gli elementi necessari ed utili alla propria decisione. Secondo le previsioni del modello l'evasione dovrebbe diminuire all'aumentare della probabilità del controllo e dell'entità della sanzione; l'evasione dovrebbe diminuire se il contribuente è maggiormente avverso al rischio; l'evasione potrebbe diminuire o aumentare al variare dell'aliquota. Il modello tradizionale è stato quindi integrato o superato da nuovi approcci teorici (Kircler, 2007) basati su: conoscenze soggettive del sistema fiscale; percezione dell'equità (o dell'iniquità) del sistema fiscale e delle modalità di utilizzo del gettito fiscale; *tax morale*. La presenza di norme sociali, comunque, è indicata in un ampio spettro di approcci compresi quelli che sono legati all'equità, fiducia, reciprocità, costumi sociali, *tax morale* o patriottismo: Cowell and Gordon (1988), Gordon (1989), Myles and Naylor (1996), Kim (2003), Fortin, Lacroix, and Villeval (2007), and Traxler (2010) per esempi di interazioni sociali come applicate alla *tax compliance*. Quello dell'evasione, comunque, è il caso tipico di dilemma sociale: il cittadino sa che sarebbe per tutti conveniente se ciascuno adempisse spontaneamente al dovere fiscale contribuendo alla spesa pubblica ed al finanziamento di beni e servizi pubblici. Al contempo sa, però, che se tutti pagano mentre lui non paga, il beneficio individuale che ne trarrà sarà maggiore perché la mancata spesa va più che a compensare la quota di bene pubblico mancante per via della quota non introitata dallo Stato. Il dilemma quindi è tra bene comune e bene individuale. Una massiccia evasione fiscale, però, è causa di iniqua distribuzione del

reddito. Altre estensioni sono state presentate all'interno del concetto base dell'"economia del crimine" onde permettere a tale teoria di essere più realistica: si veda per maggiori dettagli i più recenti lavori di Sandmo (2005), Slemrod (2007), Torgler (2007), ma lì dove si tenta di raggiungere un approccio significativamente prossimo alla realtà, si perde la capacità del modello di essere astratto, oggettivo e, soprattutto, statico per permetter una corretta misurazione.

Molti nuovi approcci, poi, si discostano da quello neo-classico e possono rientrare nella "**behavioral economics**", usando metodi di ricerca ed evidenze provenienti da altre scienze sociali (per una rassegna Alm 2013). D'altro canto esistono molte evidenze; contrariamente all'approccio standard neoclassico alle scelte del consumatore si relazionano con i limiti degli individui ad analizzare tutti gli elementi ("bounded rationality", "mental accounting") molte volte percependo in modo distorto la realtà o elementi di essa soprattutto i costi delle loro azioni ("fiscal illusion", "saliency", "overweighting"); essi affrontano anche limiti sul proprio "self-control" ("hyperbolic discounting", "Christmas savings clubs", "automatic enrollment programs"); esistono elementi non considerati dall'economia classica: contesto sociale, le norme sociali, l'altruismo, la moralità, la religione, il patriottismo, la colpa e la vergogna. L'economia del comportamento utilizza questi elementi per i propri modelli; esiste una parte della letteratura, poi, che mette in evidenza la sovrastima che il contribuente fa di ricevere un controllo sulla base di "probabilità soggettive". Gli approcci che includono norme sociali, comportamento, etc., oltre quelli in precedenza citati da Myles e Naylor (1996); Yaniv (1999); Kim (2003); Bernasconi and Zanardi (2004), Snow e Warren (2005), Fortin, Lacroix, e Villeval (2007), and Traxler (2010).

3.4. Oltre il modello Tradizionale, l'altra faccia della fiscalità: l'illusione finanziaria e la psicologia fiscale

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 psicologici (Obiettivo, 1999; Brook, 2001; Devos, 2008; Fischer, 1993; Fischer, Wartick & Mark, 1992; Jackson & Millron,

1986; Kirchler, 2007). 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 (Kirchler, 2007).

3.4.1. L'illusione finanziaria: la critica alle teorie classiche

Uno dei testi che lo scrivente ritiene di dover introdurre in quanto fondamentale per un'analisi nuova del fenomeno del Tax Gap è il testo di Amilcare Puviani del 1903; nel leggere alcuni passi ci si rende conto quanto questo sia di estrema attualità e come rappresenti il passaggio dell'analisi tradizionale a quella della *Tax compliance* o addirittura alla psicologia fiscale. L'illusione finanziaria, il desiderio di riforme non accolto dalla classe politica, sembrano argomenti di estrema attualità. Secondo Puviani: *"...il bilancio e il sistema tributario dovrebbero rispecchiare gli interessi e la volontà del popolo; ma la realtà ci mostra il contrario: le imposte dirette che meglio corrispondono ai principi di eguaglianza fiscale danno una quota assai modesta delle entrate e la proprietà immobiliare sopporta nei maggiori Paesi europei un onere mite, che i catasti, dove esistono, rendono sperequato e non corrispondente all'evoluzione della ricchezza"*.

Puviani all'inizio del 1900, quindi, ancor prima di modelli tradizionali, sull'evasione fiscale introdusse un concetto rivoluzionario per le teorie economiche del tempo ma anche per quelle odierne, ovvero quello di psicologia fiscale che non definisce tale ma parla di elementi che attengono alla sfera psicologica piuttosto che economica. Con il testo Puviani si interroga sulle motivazioni che spingono degli " esseri edonistici " a fare cose contrarie ai loro interessi, accettando spese pubbliche che non li avvantaggiano ed imposte che li spogliano. Le spiegazioni classiche di una presenza di coazione esercitata dallo Stato non è per Puviani sufficiente a spiegare il fenomeno, sia perché i cittadini, a suo parere, hanno sempre delle alternative alla soggezione (non rieleggere i rappresentanti, la rivolta, l'emigrazione), sia perché considerare l'attività finanziaria come un atto di pura violenza non tiene in debita considerazione l'aspetto politico dell'attività dello Stato. Puviani introduce, pertanto, una nuova "forza": l'illusione finanziaria *"una rappresentazione erronea delle ricchezze pagate o da*

pagarsi a titolo d'imposta o di certe modalità del loro impiego”, la rappresentazione può riguardare due azioni: l'evocazione (far emergere) o l'occultamento (nascondere). Il subconscio del contribuente è mosso da due spinte contrastanti che ne determinano la sua adesione o meno all'imposta che Puviani (al pari di un fisico) definisce spinta e contropinta contributiva. Nella spinta c'è una forza che invoglia al pagamento del tributo attraverso l'evidenziazione vera o fallace di un beneficio atteso maggiore del sacrificio subito, al contrario abbiamo la contropinta contributiva. Le illusioni ottimistiche tendono ad ingrandire la spinta contributiva come se fossero reali e non immaginarie diminuzioni di pena. Le illusioni pessimistiche tendono ad ingrandire la contropinta contributiva come se fossero reali aumenti di sacrificio temuto o reali diminuzioni di utilità sperata.

Vi sono delle forze che agiscono secondo Puviani per modificare il sistema, la prima che analizza è quella riformista. Al perdurare della situazione finanziaria e del sacrificio sostenuto dai contribuenti cresce il malcontento ed il desiderio di riforme a cui rispondono le forze politiche in vista della loro conservazione introducendo pertanto solo delle blande riforme. Un'altra forza agisce accanto alle riforme e nello stesso senso, si tratta di beni speciali accordati dallo Stato ad alcuni gruppi, hanno la stessa direzione delle riforme ma permettono una conservazione dello *status quo* maggiore alla classe dirigente. Il terzo mezzo è costituito dalle illusioni ottimistiche circa le entrate e le spese pubbliche. Cosicché si può ritenere che in virtù dell'illusione ottimistica lo Stato acquisti una maggiore stabilità. Sul lato delle spese le illusioni finanziarie possono agire in diversi modi: ignoranza nella durata della spesa: far pensare a contributi temporanei mentre sono definitivi, ignoranza dello scopo che lo Stato si propone di raggiungere con quella spesa, ignoranza degli effetti immediati o mediati della spesa. Un'ultima categorizzazione prevista per le spese potrebbe essere costituita da un'illusione positiva o meglio pensare che vi sia un'attività od un'opera per cui già sia presente lo stanziamento ma che in realtà non è presente in bilancio. Per quanto concerne invece le entrate Puviani annovera: l'ignoranza di entrate (spesso tributarie) del limite temporale (pensare che siano temporanee ma in realtà sono definitive); l'ignoranza della qualità delle entrate pubbliche ancora peggio è l'ignoranza sulla quantità delle prestazioni del contribuente o complessivamente delle entrate pubbliche.

L'illusione sulle spese e sulle entrate altera il valore soggettivo dei beni e servizi pubblici e del loro costo per i contribuenti. L'illusione è certamente frutto di difetto d'informazione, ma l'ignoranza o la falsa conoscenza sui mezzi usati dallo Stato per raggiungere i propri fini non sono diffusi uniformemente o casualmente tra i cittadini, né dipendono dalle difficoltà e dal costo dell'informazione. Ad oggi lo scrivente ritiene che sia ancora valido quanto emerge dalla lettura del testo di Puviani: nessuno sarebbe in grado di definire quante sono le imposte pagate (tout court) né definire quali spese la Pubblica Amministrazione affronta annualmente se non con l'ausilio di stime, ciò probabilmente a causa di un apparato burocratico del sistema PA composto da una platea di enti ed aziende infinita.

Puviani studia tutta una serie di ipotesi entro le quali potremmo ricondurre la nostra analisi, si tratta di ipotesi in cui i *policy maker* con volontà o meno si muovono nel ridurre artificiosamente l'afflittività reale dei contribuenti.

- 1) Occultamento di masse di ricchezza requisita in relazione alle singole fonti di ricchezza. Quale ad esempio la ricchezza requisita nei redditi e nelle alienazioni dei beni demaniali, patrimonio statale etc: gli utili dall'uso dei beni demaniali sono impiegati al soddisfacimento dei bisogni collettivi e sono di proprietà, in senso lato, della collettività ma la stessa li vede come elementi lontani e non di proprietà sua ma di un soggetto terzo che può essere lo Stato (autostrade, spiagge, etc....).
- 2) Un aumento di benessere, specialmente se improvviso, agisce come un improvviso arricchimento di beni, anche quando non dipenda da ciò. Esso produce d'ordinario un deprezzamento più o meno grande del valore subiettivo delle singole unità delle nostre ricchezze e provoca una spinta dispendiativa, una maggiore propensione a spendere. Talora, cioè, quegli eventi piacevoli consistono in soddisfazioni di bisogni privati economici (aumento di patrimonio o di reddito) o non economici (di vanità, religiosi etc.).
- 3) Illusione finanziaria scaturente dal contrapporsi di un male maggiore evitabile al male minore dell'imposta. Tale caso si sviluppa nel caso ad un'imposta vecchia mal tollerata ne sopraggiunge una nuova che la sostituisce presentata come il solo, l'inevitabile surrogato.

- 4) Illusione finanziaria mediante associazione delle pene delle imposte con altre pene. Questo è il caso in cui un uomo che si trova sotto il peso di un dolore alquanto elevato venga colpito da altri eventi penosi, avrà da questi ultimi una nuova sofferenza minore di quella che ne avrebbe avuta qualora si fosse trovato in una condizione di ordinario benessere. Avvicinamento dell'imposta ad altre imposte maggiori (addizionali alle imposte) oppure ad avvenimenti extra-tributari comunque afflittivi (imposta di successione). Tali imposte risultano meno avvertite e pertanto meno penose.
- 5) Illusione derivante dal frazionamento dell'imposta. Le leggi psicofisiche soggiacenti sono due: la prima consiste nell'inefficienza del nostro sistema nervoso a produrre sensazioni penose di contro a minimi stimoli, la seconda legge della nostra sensibilità, di cui si è avvantaggiata l'imposizione frammentaria, consiste nella incapacità del nostro sistema nervoso a produrre sensazioni sempre ed esattamente proporzionate agli stimoli.
- 6) L'illusione sulla persona del contribuente: consiste in un nascondimento del contribuente. Qui l'illusione si risolve semplicemente in un'erronea attribuzione dell'imposta all'uno piuttosto che all'altro, in un errore della vera persona del contribuente.

Dunque a conti fatti il contribuente di Puviani è senza dubbio un *homo oeconomicus* edonista e forse egoista, almeno secondo le definizioni neoclassiche, ma certo non individualista/atomizzato essendo la sua psicologia condizionata in modo decisivo dalle appartenenze sociali (Ferrari, Randisi 2011). Certamente uno dei meriti del lavoro di Puviani, riscoperto solo negli anni '80 da Buchanan dopo essere stato lungamente accantonato, è stato quello di aver introdotto seppur non completamente l'elemento psicologico nell'analisi del rapporto Stato-contribuente ed aver agganciato la definizione di spesa con quella di prelievo.

3.4.2. 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 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" (Leroy (2007)).

Schumpeter invitava i suoi studenti ad analizzare la politica fiscale 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 (Durkheim): i contribuenti che rispettano le tasse potrebbero ribellarsi. Gli studiosi iniziano ad analizzare ciò che determina il consenso sociale dei contribuenti, si veda l'elitismo di Mosca, Pareto e Puviani.

Nel dopoguerra si sviluppò la teoria militarista (Goldscheid; Hintze; Schumpeter) 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.

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*” (Ghisleni, Moscati, (2001)) . Seguendo le orme di Puviani, Campbell suggerisce che i funzionari pubblici possono influenzare il comportamento dei contribuenti almeno in parte ed indipendentemente dai costi effettivi e i benefici della tassazione. 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 ha attinto alla tradizione della teoria elitaria sostenendo 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. Lieberman sottolinea che 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 moderna invece consacra il sistema più giusto della delega della sovranità fiscale ai rappresentanti del popolo.

3.4.3. La psicologia fiscale e le norme sociali

Il tema sulla psicologia fiscale non ha una letteratura nutrita in Italia; i lavori che ne descrivono le caratteristiche e che possono ritenersi utili per la redazione del paragrafo sono preminentemente Posner (2000); Kirchler (2007), Kirchler et al. (2008), Hofmann et al (2008); Traut-Mattausch et al (2008); Ferrari e Randisi (2011), Randisi (2012), Berti et al (2013), Ferrera et al (2013); Lozza et al (2013). Occorre dire, però, che già la “Cologne school of tax psychology” aveva tentato 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) 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 del scambio fiscale tra contribuenti e Governo. Feld e Frey (2002, 88-89) 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 (Kirchler, Hölzl, e Wahl (2008)).

Uno stesso fattore considerato dall'economia tradizionale come elemento fondante della teoria potrebbe avere, solo a titolo esemplificativo, effetti opposti, 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 (Camerer e Loewenstein, 2004). Tuttavia, nel corso degli ultimi anni, sempre più ricercatori hanno messo in evidenza l'importanza delle teorie psicologiche per prevedere il comportamento economico (Fehr e Falk, 2002; Lewin, 1998; Tirole 2002; Hofmann et al, 2008; Traut-Mattausch et al 2008). Dimostrando come le decisioni umane possano discostarsi sistematicamente da quelle previste dalle teorie economiche standard, economisti comportamentali e psicologi economici hanno posto le basi per un nuovo campo di ricerca (Raaij, 1999) fornendo la prova che il comportamento economico dipende fortemente da fattori psicologici, istituzionali, culturali e anche biologici (Camerer et al., (2004)). 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 (Hofmann, Hoelzl, e Kirchler).

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 conoscenza (McKerchar, 2001; Lewis, 1982 Roberts et al. 1994). La scarsa conoscenza della complessa normativa fiscale crea un senso di frustrazione portando alla diffidenza e ad atteggiamenti negativi.

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, (2003, 2004)

individua tre tipologie di norme a seconda dei livelli di interiorizzazione: si tratta di norme personali, norme sociali e norme relative alla società allargata. Secondo Posner 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. Secondo Posner 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.

Le norme personali comprendono fattori relativi alla personalità, a valori morali, al credo, etc.. Gli studi empirici (Adams & Webley, 2001; Webley, Cole e Eidjar, 2001), mostrano che norme personali opportunistiche favoriscono l'evasione, mentre l'orientamento altruistico verso la comunità determina una maggiore compliance (Blamey & Braithwaite, 1997; Braithwaite, 2003a). L'onestà come valore personale forte per Porcano, (1988) così come credenze religiose per Grasmick et al, (1991) e per Torgler, (2003, 2006), 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 tributi (Frey, 1997) 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 (1960, 1964) 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 (Song & Yarbrough, 1978; Vogel, 1974). La norma etica può essere concepita come una prescrizione con valore in sé (etica 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 (Fehr, Gächter, 1998). Le norme sociali sono ritenute uno dei principali predittori della correttezza fiscale (Sigala, Burgoyne, Webley, 1999). 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 preferenze (Wenzel, 2004); 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 (Festinger, 1957).

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 (basti pensare alla violenza sulle donne per fortuna oggi più stigmatizzata di ieri, così come la guida in stato di ebbrezza ..., meno forse è percepibile la stigmatizzazione, oggi, per evasione fiscale, per il falso in bilancio...).

Nella discussione dell'importanza sulle norme sociali si può far riferimento all'esperimento condotto da James Alm per gli Stati Uniti nel quale, ai partecipanti è stato inizialmente assegnato un certo reddito, chiedendo loro di compilare la dichiarazione dei redditi e di pagare le relative imposte. Questa operazione è stata ripetuta diverse volte cambiando le aliquote di imposta, la probabilità di accertamento e le sanzioni. Alla fine di ogni round di dichiarazioni, le imposte versate venivano suddivise equamente tra i partecipanti. In un primo momento è stata data la possibilità ai partecipanti all'esperimento di votare a maggioranza i livelli di aliquota, di probabilità e di sanzione, senza alcuna previa discussione. In seguito, ogni deliberazione è stata fatta precedere da una discussione fra i partecipanti all'esperimento introducendo quindi la possibilità di costruire in maniera partecipata la deliberazione. Il risultato principale dell'esperimento è stato che, mentre a seguito dei round in cui le decisioni venivano prese con il solo voto e senza una precedente deliberazione il livello di severità nei confronti degli evasori risultava progressivamente calante e con esso anche la *tax compliance*, l'opposto si è verificato quando è stata introdotta la discussione prima del voto. In questi round, infatti, il voto ha fatto prevalere una maggior severità cui ha fatto seguito una crescente fedeltà fiscale nelle dichiarazioni dei redditi. Secondo gli ideatori dell'esperimento esso ha messo in luce la forza cogente delle norme sociali quando sono il frutto della deliberazione partecipata e consapevole. Tuttavia, le norme sociali possono funzionare anche da detonatori dell'evasione (Santoro 2010).

Tre tipologie di contribuenti per Posner

Posner parla di tre tipologie di contribuenti: i contribuenti principali, devianti e marginali.

I ***contribuenti principali*** pagano le tasse anche quando la sanzione prevista è inferiore alla dimensione del sacrificio del pagamento dell'imposta. Lo fanno perché il pagamento delle imposte è un segnale. Nella misura in cui il pagamento delle imposte è direttamente visibile agli altri, il pagamento effettivo è un segnale che egli appartiene alla categoria dei "giusti". Ma ancor più dirompente e significativo sarebbe per lui il segnale negativo di un controllo fiscale o di una sanzione. Per lui la sanzione peggiore non è quella pecuniaria ma il fatto di non appartenere più alla categoria degli "onesti". Per ***le persone in comunità devianti***, il pagamento delle imposte non è un segnale. Se l'inosservanza di una persona di pagare le tasse viene rilevata ed esposta, altri non rivedrebbero comunque il loro giudizio su quella persona. Diverse sono le ragioni dell'esistenza di comunità devianti: prima la presenza nelle stesse persone di un numero di reati per cui il reato fiscale sarebbe il "male minore" e, pertanto, non considerato (ad esempio per detenuti per reati contro il patrimonio, la loro reputazione non verrebbe a modificarsi in caso di sanzioni per evasioni) . Vi è poi un'altra categoria di persone "indispensabili" per cui pur avendo commesso un atto biasimevole, i costi per allontanarsi da loro sarebbero eccessivi per cui si "perdona" la violazione fiscale. Infine, vi sono coloro i quali vivono in una società in cui la criminalità è presente e persistente, per cui tra i numerosi problemi quello dell'evasione fiscale non è sentito tale, anzi lo si può giustificare sostenendo che il soggetto non ricevendo dal Governo servizi ha necessità di risolvere il proprio bisogno di sicurezza investendo denaro proprio.

Per le persone nelle ***comunità marginali***, poi, il pagamento delle imposte è un segnale debole. Se una persona viene "segnalata", la gente rivede al ribasso le proprie convinzioni circa il suo tipo, ma solo leggermente. Una ragione potrebbe essere che in equilibrio in quella comunità nessuno pagherebbe le tasse. Per la comunità deviante, il Governo potrebbe semplicemente aumentare le sanzioni fiscali. In effetti, il Governo potrebbe trasferire risorse dalla comunità tradizionale per l'esecuzione di controlli nella comunità deviante, ma non sempre l'aumento della sanzione determina un aumento della deterrenza in queste comunità . Alla presenza di tale fenomeno paradossalmente il Governo potrebbe aumentare le tasse dei contribuenti tradizionali, riducendo al

contempo le tasse dei contribuenti marginali. In questo modo, sfruttando asimmetrie informative, attribuirebbe un costo al blasone agoniato di “onesto” per i tradizionali e ridurrebbe i costi di compliance di coloro i quali non pagherebbero le imposte.

La pressione al rispetto delle norme per le comunità tradizionali è molto forte; nessuno, per quanto irritato possa essere con il Governo, vuole essere il primo a derogare l'equilibrio creatosi. Gli individui del gruppo principale “pagherebbero” per non essere confusi con i membri dei gruppi di protesta fiscale.

Ma queste proposte hanno molti problemi. Un problema è la difficoltà di determinare il livello di sanzione reputazionale: se troppo basso il beneficio dell'evasione supera la sanzione, se troppo alto non rappresenta un segnale motivazionale.

Inoltre, nella pratica sembra impossibile optare per una disparità di trattamento e soprattutto difficile è l'individuazione delle categorie. Spesso i migliori contribuenti se inseriti in un contesto diverso potrebbero tramutarsi in evasori.

Il Governo secondo Posner dovrebbe agire come soggetto decisore e soprattutto dovrebbe dare segnali sull'appartenenza dei suoi membri e dei suoi funzionari che devono “dare l'esempio”. Se i governanti evadono i rappresentati pensano che l'indirizzo della maggior parte dei soggetti di quella comunità sia un'attribuzione di scarso peso al reato di evasione e pertanto si comportano di conseguenza..

Se l'autorità fiscale attiva comportamenti sanzionabili fiscalmente l'evasione fiscale cessa di essere un segnale negativo, con il risultato che le persone nelle comunità tradizionali iniziano anche loro a comportarsi in conformità con il Governo.

Un'altra proposta è quella di destinare risorse maggiori per l'applicazione della norma verso le comunità marginali e devianti. Questa proposta è anche probabile che possa essere considerata "ingiusta", almeno dal popolo dei marginali (esempi potrebbe essere i maggiori controlli verso gli esercenti o i liberi professionisti). Ma le sanzioni attese più elevate potrebbero creare un intra-gruppo di segnali e l'ingiustizia di queste sanzioni potrebbe anche scoraggiare le persone all'interno del gruppo a collaborare con il Governo.

Si potrebbe sostenere che risulta necessario la pubblicazione dei nomi degli evasori che, chiaramente, non sortirebbe alcun effetto sui devianti, ma potrebbe migliorare gli incentivi delle persone normali e marginali alla compliance. Sorge il problema, però, del comportamento cooperativo dei contribuenti i quali collaborano fidando nella

discrezione del Governo, il fatto di ledere questa discrezione potrebbe far venir meno lo spirito cooperativo. L'evasione fiscale supera il livello implicito previsto secondo lo schema delle sanzioni legali, ed è positivamente correlato alla pressione fiscale del contribuente, almeno nelle comunità tradizionali.

Se il Governo potesse intraprendere la strada di una politica fiscale differenziale sulla base della propensione di una comunità di pagare le tasse, ciò permetterà di ridurre sanzioni fiscali per le comunità tradizionali rispetto a quelle devianti. Potrebbe, tuttavia, incrementare la pressione fiscale sui contribuenti tradizionali. Dovrebbe incrementare gli esempi di buon Governo riducendo anche i condoni (simbolo di instabilità).

La giustizia è, poi, un altro elemento che incide sullo studio del comportamento. Wenzel (2003) parla di giustizia distributiva, di giustizia procedurale e di giustizia retributiva come i vari tipi di correttezza nel contesto di *tax behavior* ripreso e sviluppato nello Slippery Slope Model da Kirchler, Hoelzl and Wahl (2008). Descrizioni riassuntive sono presentate nella seguente tabella:

Tabella 3.5: Fairness per Wenzel

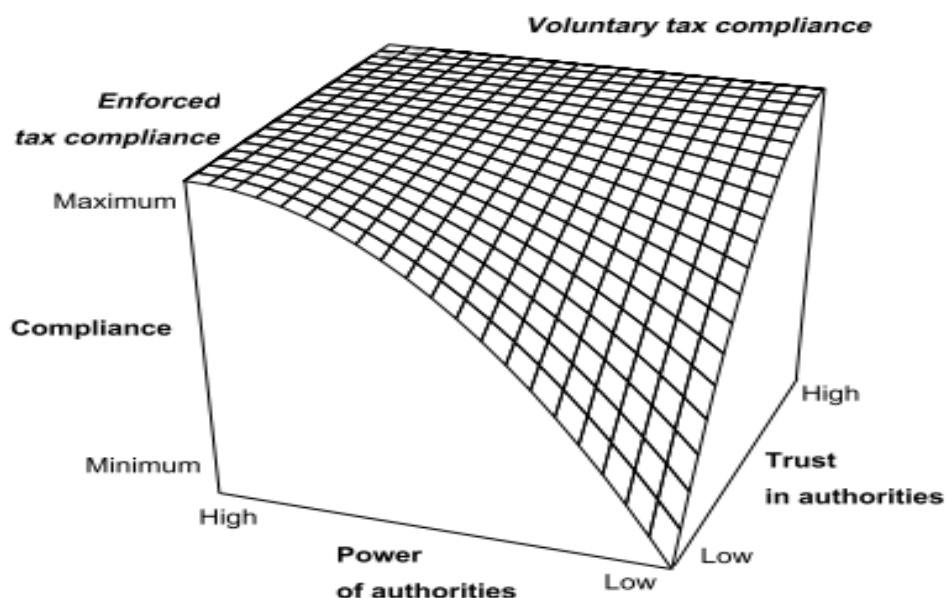
Table 1			
Distributive justice, procedural justice and retributive justice by individual, group (Wenzel, 2003, p. 49ff)			
Level of analysis	Societal level	Group level	Individual level
Distributive justice in tax research			
Tax burdens	tax level; distribution; progressivity	in-group's tax burden; compared to other groups; other times; its relative income	personal tax burden; compared to others; other times; one's relative income
Tax based benefits	level of spending; efficiency; distribution over different policies	in-group's benefits; compared to other groups; other times; its relative income	personal benefits compared to others; other times; one's relative taxes
Avoidance/evasion	level; distribution of	in-group's options	personal options

Fonte: Traut-Mattausch et al (2008)

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 (Feld, Frey, 2002). Kirchler (2007) 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 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) e Kirchler et al (2008) hanno proposto un modello per spiegare la correttezza fiscale come l'effetto di due dimensioni: la fiducia nell'autorità e il potere dell'autorità.

Figura 3.9: The “slippery slope” framework: enforced tax compliance and voluntary tax compliance depending on the power of the authorities and trust in the authorities.



Fonte: Kirchler et al (2008)

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 (Wenzel, 2003; Bergman, 2003). 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 di 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.

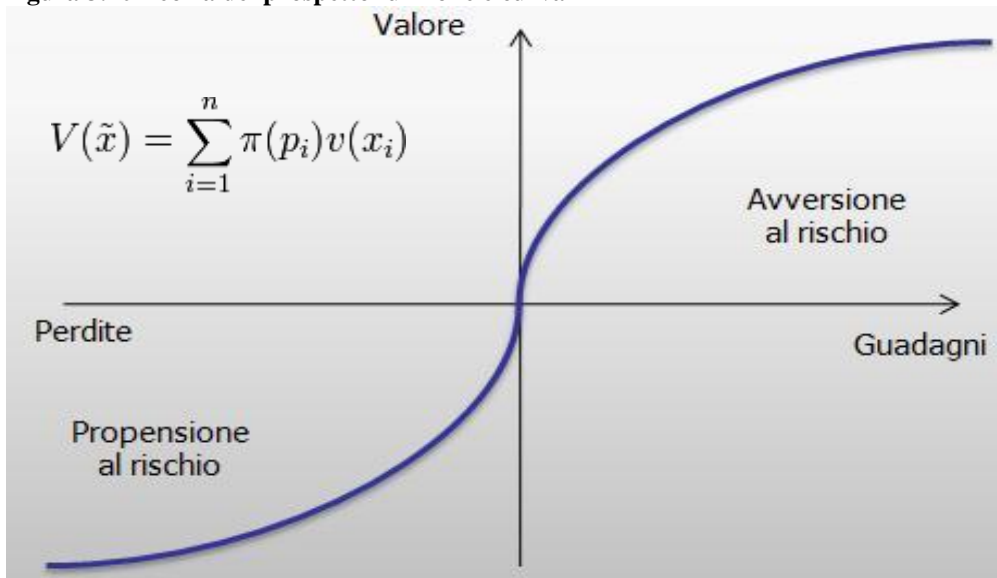
Nel quadro di riferimento, poi, si sostiene che la conoscenza del fisco è positivamente correlata con la fiducia, mentre la scarsa comprensione o l’ incomprensione sono positivamente correlati con diffidenza. Basterebbe accrescere l’alfabetizzazione dei contribuenti mediante una semplificazione delle 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 sconsiderato 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, e (iv) la conformità è maggiore nelle società con un forte senso di coesione sociale.

La teoria del Prospetto

Attiene all'ambito della psicologia in genere ed applicabile per la psicologia fiscale, la Teoria del Prospetto è una teoria della decisione formulata dagli psicologi Kahneman e Tversky nel 1979 e rappresenta una alternativa descrittiva alla teoria dell'utilità attesa alla base del modello di analisi tradizionale dell'evasione fiscale. Tale teoria sostiene che non c'è un'ipotesi di razionalità assoluta come sostiene il modello neoclassico ma una razionalità relativa guidata da limiti e vincoli cognitivi intrinseci al soggetto. Nel modello rientrano, non tanto le probabilità, quanto dei pesi che ogni esito ha nella valutazione dell'individuo (π) frutto di "valutazioni psicologiche": tale funzione ha comportamenti peculiari in una funzione in cui la probabilità è prossima a 0 (evento nullo) le persone tendono a sovrastimare il peso mentre se è prossima ad 1 (evento certo) le persone tendono a sottostimarlo. La funzione valore (v) che si moltiplica per il peso cambia il suo comportamento a partire dal *reference point* che rappresenta lo *status quo* è concava per i guadagni (avversione al rischio) e convessa per le perdite (amore per il rischio) ed ha una maggiore pendenza per le perdite piuttosto che per i guadagni (*loss aversion*) (l'intercetta tra ascisse ed ordinate è lo status quo).

Figura 3.10 Teoria del prospetto funzione e curva



Fonte: Ns elaborazione su fonti web

Sono due le determinanti principali di tali differenze: in prima istanza l'effetto contesto (framing): il *frame* in cui l'individuo si trova a operare che modifica il punto di partenza.

Il secondo elemento è rappresentato dall'avversione alle perdite per cui ogni individuo è maggiormente motivato ad evitare una perdita piuttosto che un mancato guadagno. Per esemplificare, un soggetto rinuncia più volentieri ad uno sconto piuttosto che accettare un aumento di prezzo.

Si comprenderebbe meglio tale teoria facendo un esempio: immaginiamo di chiedere a 1000 persone se preferiscano guadagnare 1000 o 1200 a parità di condizioni; la risposta dominante, salvo peculiari avversioni al denaro, sarebbe 1200; ma se si ponesse la domanda:

“Preferisci guadagnare 1000 se tutti gli altri guadagnano 700
 1200 se tutti gli altri guadagnano 1500”

La risposta di una grossa fetta (in linea di massima della maggioranza) sarebbe 1000, questo perché esistono degli elementi valoriali che non rientrano nella razionalità³⁸.

Tra due esiti positivi di valore assoluto differente si può preferire l'esito inferiore purché sia migliore rispetto a quello ottenuto da altre persone. Questo comportamento è

³⁸ Un esperimento simile è stato condotto tra gli studenti del corso di Psicologia del Rischio e della Decisione - Facoltà di Scienze Politiche - CLM Sociologia - Università di Padova 2010-2011

chiaramente non razionale, dal momento che da un punto di vista oggettivo si dovrebbe sempre ambire ad ottenere l'esito più elevato possibile. Tuttavia, in molti casi la sensazione di essere "migliori" degli altri è più importante del risultato stesso che si ottiene ed aumenta, soggettivamente, il valore di una certa alternativa.

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 cooperativo. Serve a ³⁹*to promote trust—the shared belief that others can in fact be counted on to contribute their fair share to public goods, whether or not doing so is in their material self-interest*". 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 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.

3.4.4. La Tax Morale

L'obbligo morale di una persona a pagare le tasse fuoriesce da sentimenti di giusto o sbagliato; alcuni autori mettono in discussione che l'evasione possa essere percepita come un atto amorale (Klepper e Nagin, 1989). Per la prima volta discussa da Günter Schmolders (1960, 1975) 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"*

³⁹ Dan M. Kahan, "Signaling or Reciprocating? A Response to Eric Posner's Law and Social Norms" (2003)

of the sovereignty of the state” (Schmölders 1960: 97-98), ovvero è il giudizio morale che individualmente o collettivamente si ha dell’evasione e dell’evasore (Alm e Torgler (2006). Per i dati sulla *Tax morale*, la recente letteratura (ad es. Torgler, 2005, 2003; Alm, Torgler 2006; Torgler, Schneider, 2007) 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. Cummings-Martinez-Vazquez-McKee-Torgler (2004, 2005) 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. Orviska-Hudson (2002), invece, hanno richiamato l’attenzione sull’importanza del concetto di *civic duty* e sul grado di tolleranza che l’evasione incontra in diversi strati della popolazione. Slemrod (2002) e Slemrod-Katuscak (2002) dimostrano 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) 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 connesso alle norme sociali. Kornhauser, (2008) 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 with laws*". In realtà definisce un processo inverso la *tax morale* come una (se non la principale) determinante della *tax compliance*, la *tax morale* può essere vista tuttavia come un indicatore dell'accettazione culturale delle regole e dell'agire secondo norme condivise. Kornhauser, (2008) risolve il dilemma rappresentando 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. Secondo Maurin, Sookram e Watson (2003) 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 (Torgler, Schneider e Schaltegger, 2009). 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 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 (Marinov, 2008; Ott, 1998). Ott (1998)

illustra come le nuove generazioni provenienti da famiglie ricche hanno cominciato a prendere in consegna le loro imprese dai genitori e la loro cultura post-materialista li spinge a rompere con il passato. In questo scenario, questi nuovi imprenditori hanno più probabilità di impegnarsi in attività informali. Anche l'ubicazione genera differenze di accettazione culturale e determina di rimando un maggior o minor ricorso al sommerso: l'elevata urbanizzazione, ad esempio (Torgler, Schneider e Schaltegger, 2009) 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.

3.5. La Tax Compliance

Torgler (2003) 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*".

Un comportamento di conformità si presume essere motivato unicamente da considerazioni finanziarie, mentre in realtà molti contribuenti sono influenzati da una varietà di altri sentimenti, che chiameremo sentimenti morali. Abbiamo semplicemente pensato che alcuni contribuenti sono intrinsecamente onesti, mentre altri seguono il modello convenzionale e rispondono solo a considerazioni di carattere finanziario, nella presente analisi sviluppiamo un modello un pò più profondo e più flessibile in cui contribuente-onestà emerge dall'interiorizzazione dei sentimenti di colpa e di vergogna. L'utilizzo convenzionale suggerisce che 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. Per formalizzare l'impatto di colpa, modifichiamo la nostra espressione precedente per l'utilità-contribuente, lo Stato non sottoposto a revisione contabile. Si introduce un nuovo parametro.

Un secondo sentimento morale che può influenzare il comportamento di segnalazione è la vergogna. "Shame" è definita dal Dizionario Random House come essere "la sensazione dolorosa derivante dalla coscienza di qualcosa di disonorevole, improprio,

ridicolo, 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 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 socio-demografiche, 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 fiscali (OECD 1999). Nonostante il pagamento delle tasse rappresenti un interesse primario ed un dovere per ogni cittadino (Silvani (1992)) è lapalissiano che le persone non amino pagare le tasse (Alm Martinez-Vazquez e Schneider (2003)); 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)** 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)** afferma che la compliance potrebbe essere volontaria o imposta: la compliance è *volontaria* se è 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, e così come sostenuto da altri autori (**Everest-Phillip e Sandall (2009)**), 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, Levi (1988) parla apertamente di contratto verticale riferendosi ad uno scambio reciproco fra istituzione e il cittadino; se il cittadino percepisce, infatti, che il tasso di trasformazione delle proprie imposte in beni pubblici é 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 compliance (Torgler (2003)). 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 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 e si riprendono delle teorie che, seppur per largo tempo accantonate, oggi sembrano essere quanto mai attuali, degne di nota ed inserite negli studi dei primi del '900 di Puviani ed espressi nella monografia "*teoria della illusione finanziaria*". Il fatto stesso, come schematicamente illustrato nei precedenti paragrafi che Puviani ritenesse lo Stato in grado di stimolare l'attesa di effetti benefici derivanti dalla spesa pubblica su delle classi che l'autore riteneva soccombenti e, l'incapacità da parte dei cittadini di valutare appieno tali informazioni, permetteva il condizionamento da parte dello Stato.

La Tax Compliance per gli Uffici fiscali degli Stati Uniti (Internal Revenue Service) significa che 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 dichiarazione (Hasseldine, Li, 1999). 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 (Kinsey, 1984).

Silvani (1992) ha aggiunto che 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 percepisse 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 sintetizzate nella figura che segue. Per completare la rassegna di punti di vista circa la *tax compliance* inseriamo quello attinente alla Banca d'Italia che, con una rassegna storica operata da Maestra (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.

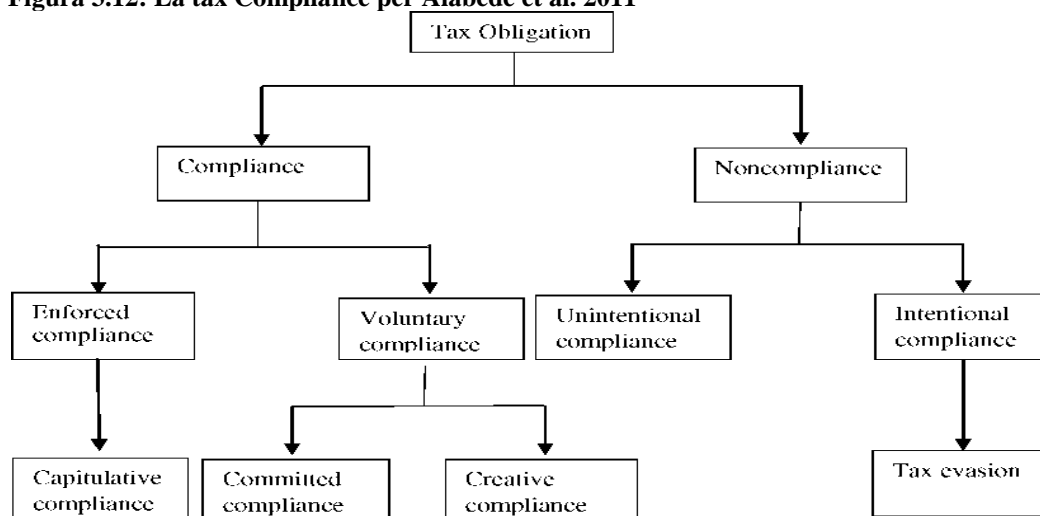
Figura 3.11 Motivational postures Braithwaite (2003)

Motivational postures and statements representing them in English (Braithwaite, 2003, p. 20) and German (Rechberger, et al., 2009).

Motivational posture	Description	Statements representing motivational postures
Commitment	Commitment combines a positive orientation towards tax authorities and deference. The tax system is perceived as desirable, tax law and tax collection are perceived as fair. Committed taxpayers feel a moral obligation to pay their share and to act in the interest of the collective	<ul style="list-style-type: none"> • Paying tax is the right thing to do • Paying tax is a responsibility that should be willingly accepted by all Australians • I feel a moral obligation to pay my tax • Paying my tax ultimately advantages everyone • I think of tax paying as helping the government do worthwhile things • Overall, I pay my tax with good will • I resent paying tax (reversed) • I accept responsibility for paying my fair share of tax
Capitulation	Capitulation reflects a positive orientation in terms of acceptance of the tax authorities which hold legitimate power to pursue the collective's goals. As long as citizens act according to the law, authorities are perceived to act in a supportive way	<ul style="list-style-type: none"> • If you cooperate with the Tax Office, they are likely to be cooperative with you • Even if the Tax Office finds that I am doing something wrong, they will respect me in the long run as long as I admit my mistakes • The Tax Office is encouraging to those who have difficulty meeting their obligations through no fault of their own • The tax system may not be perfect, but it works well enough for most of us • No matter how cooperative or uncooperative the Tax Office is, the best policy is to always be cooperative with them
Resistance	Resistance reflects a negative orientation and defiance. The authority of tax officers may be doubted and their acts may be perceived as controlling and dominating rather than as supportive	<ul style="list-style-type: none"> • If you don't cooperate with the Tax Office, they will get tough with you • The Tax Office is more interested in catching you for doing the wrong thing, than helping you do the right thing • It's important not to let the Tax Office push you around • It's impossible to satisfy the Tax Office completely • Once the Tax Office has you branded as a non-compliant taxpayer, they will never change their mind • As a society, we need more people willing to take a stand against the Tax Office

Fonte: Kirchler e Wahl (2011)

Figura 3.12: La tax Compliance per Alabede et al. 2011



Fonte: “Determinants of Tax Compliance Behaviour: A Proposed Model for Nigeria” Alabede et al. 2011

3.6. Limiti e spunti

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 i metodi di quantificazione nonché 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. Dal paradigma razionale votato all’individualismo metodologico si passa perciò al paradigma relazionale della scienza cognitiva

4. Determinanti esogene del Tax Gap e possibili contributi per l'accrescimento della tax Compliance

“Boni pastoris esse, tondere pecus, non deglubere”

(Svetonio)

Le cause dell'evasione fiscale sono, per Chiarini e Marè (2008), da ricondurre a: la struttura economica e industriale di uno Stato; l'efficienza del sistema di controllo (sua percezione) e la credibilità della minaccia (sanzioni e controlli); a questi si aggiungono la capacità dell'Amministrazione Finanziaria a rappresentare da un lato la deterrenza e dall'altro l'ausilio al contribuente, la *tax morale*, il senso civico e il capitale sociale.

Le soluzioni proposte per migliorare la *tax compliance*, d'altro canto in un sistema fiscale in cui i contribuenti denunciano il proprio reddito e le passività (come quello italiano) e che le Agenzia fiscali hanno a disposizione sono sostanzialmente quattro (Roth et al, 1989): l'individuazione e la sanzione del soggetto inadempiente, la facilitazione delle procedure agevolando la *tax compliance*, la rappresentazione dell'utilità dell'imposta facendo leva sui servizi che finanzia ed, infine, la creazione di sinergie con i fiscalisti, tributaristi ed operatori del settore per migliorare indirettamente la compliance (Blumenthal et al 2001).

Zamagni (2012) citando lo statista greco del V secolo a. C. Pericle, così come riferita da Tucidide, afferma che *“la democrazia non può ben funzionare se una gran parte di coloro che compongono la polis si comportano da idiotés”* inteso come *“uno che vede solo se stesso”*.

Non esiste una spiegazione omnicomprensiva dell'evasione o del tax gap e dei diversi livelli stimati nel tempo e nello spazio. L'evasione è un fenomeno complesso che dipende da un insieme di fattori, tra cui certamente quelli che ne determinano la convenienza e la rischiosità (aliquote, controlli e sanzioni) e quelli connessi agli aspetti morali e sociali (la *tax morale*, il livello di complessità del sistema fiscale, l'efficienza e l'equità della spesa pubblica). La Corte dei Conti individua nel patto sociale (a riprova che l'analisi del fenomeno *tax compliance* inizia a mutare forma anche nelle Istituzioni) l'elemento chiave per il raggiungimento di una maggiore *tax compliance*. In un futuro auspicabilmente vicino, l'azione dell'Amministrazione dovrebbe essere destinata ad

esprimersi attraverso una strategia articolata basata sulla conoscenza del fenomeno (tax gap) e della sua evoluzione, secondo una metodologia scientifica e trasparente, sull'azione persuasiva e sull'assistenza al contribuente nella fase dell'adempimento e sull'azione di contrasto e repressione. E' in questo contesto che si potrebbe dare concretezza ad una sorta di "patto sociale", basato su un diffuso consenso nei confronti dell'azione di riduzione dell'evasione (Audizione sui costi dell'evasione fiscale della Corte dei Conti, 3 ottobre 2012). Di seguito sviluppiamo una breve rassegna di quelle che sono ritenute le cause principali dell'evasione fiscale, in parte già ricomprese nel discorso del sommerso economico, la chiave di lettura è nuova o meglio poco praticata, quella dell'individuazione all'interno delle cause anche di temi che generano nel popolo italiano, popolo di "doppi pesisti", il germe della giustificabilità dei comportamenti.

4.1. Cause e strumenti di contrasto al Tax Gap che riguardano la sfera morale e culturale del contribuente

4.1.1. La percezione di un fenomeno diffuso: "Tutti lo fanno"

Le persone sono più propense a pagare le tasse se ritengono che i loro amici e gli altri cittadini paghino le tasse, questo assunto rientra in quella categorizzazione che abbiamo descritto in precedenza circa il rispetto di norme sociali. Purtroppo una delle opinioni più diffuse è riassumibile dall'idea che «in fondo tutti siamo un po' evasori», che l'evasione sia una caratteristica intrinseca del nostro Paese, della nostra storia e cultura, e che, tutto sommato, sia giustificata o giustificabile dall'alto livello di tassazione, dalla scarsa efficienza della Pubblica Amministrazione e dagli sprechi nella spesa pubblica. L'ipotesi che vi sia una "cultura mediterranea" dell'evasione non manca di qualche fondamento visto che i Romani seppellivano i loro gioielli per evitare la tassa sul lusso e che, a tutt'oggi, i Paesi mediterranei Grecia, Italia, Spagna e Portogallo sono tra quelli con i tassi di evasione o, meglio, di economia sommersa più elevati nel mondo occidentale (Santoro 2010). Il problema è che possa venire a crearsi una situazione di equilibri-multipli determinati da processi cumulativi che, invece di convergere, possano divergere tra loro. In un potenziale equilibrio che definiremo "immorale" l'evasione fiscale e la corruzione rappresentano la norma e non l'eccezione; l'equilibrio, quindi, potrebbe essere *self-enforcing* (Vatiero 2005): se la corruzione, l'evasione è accettata

comunemente fa parte della cultura quotidiana, l'onesto, così, non ha incentivo a rifiutarla, sia perché si sente meno responsabile moralmente, sia perché è più difficile essere scoperti e perseguiti. Cannari e D'Alessio (2007) affermano che *“affinché la tassazione sia percepita come ‘giusta’” è “essenziale” dividerla “equamente tra la popolazione”*. Proprio per questo motivo *“la diffusa convinzione che altri evadano è già di per sé uno stimolo a ulteriore evasione”*. C'è poi una sorta di imitazione collettiva nel sottrarsi al proprio dovere fiscale: *“se lo fa il vicino ti senti quasi in dovere di farlo anche tu”* l'emulazione è descritta in questi termini dagli economisti Zanella e Galbiati (2012). In un loro studio viene evidenziato che è considerato normale non pagare le tasse quando si prevede che altri riescano a farlo senza danni. Il realtà i due autori rinvennero l'esistenza di un “moltiplicatore sociale” dell'evasione che stimano pari a 2,5 – 3 il che implica tra l'altro che il Governo può ridurre l'evasione fiscale inducendo i contribuenti “chiave” a comportarsi onestamente perché l'emulazione funziona anche al contrario. Galbiati e Zanella hanno analizzato i dati di 80.000 dichiarazioni dagli anni '80 ad oggi rinvenendo che le dichiarazioni sottostimano quasi sempre il reddito effettivo del lavoratore, tale fenomeno è dovuto al fatto che si lascia al lavoratore stesso la facoltà di dichiarare quanto guadagna e gli atteggiamenti di tolleranza, anziché di riprovazione sociale, nei confronti di chi opera in condizioni di irregolarità hanno alimentato l'emulazione verso coloro che vivono frodando gli obblighi di legge. Kaplan e Reckers (1985) suggeriscono che la conoscenza di una vasta diffusione di evasione fiscale potrebbe, a seconda della situazione, rivelare da parte dei contribuenti due atteggiamenti opposti: i contribuenti sarebbero meno inclini a sottrarsi quando credono che crei gravi problemi nazionali, ma sono più inclini all'evasione quando dalla loro esperienza personale o professionale percepiscono gli evasori come persone altamente morali.

4.1.2. Cultura e senso civico: “siamo fatti così”

Corrado Alvaro ammoniva *“la disperazione più grande che possa impadronirsi di una società è il dubbio che vivere rettamente sia inutile”*, Delzio (2012) mette in guardia da una possibile “lotta di tasse” che vedrebbe contrapporsi da un lato dipendenti e pensionati costretti a dichiarare per intero il loro reddito (quanto meno quello principale) e dall'altra i lavoratori autonomi per i quali vige il principio dell'auto dichiarazione. Pantaleoni scrisse che il tributo non è una taglia estorta dai briganti e che

L'imposta deve essere intesa come l'espressione del dovere morale e civile, che grava su ognuno di noi per concorrere al bene della società. Il già Ministro Vanoni intendeva il tributo come mezzo di redistribuzione della ricchezza, infatti per lui la giustizia fiscale era uno dei presupposti fondamentali di una democrazia autentica. Con un salto di settant'anni la percezione del tributo è mutata inutile ricordare nuovamente le esternazioni già citate di Capo del Governo, Ministri e Viceministri etc.

La *tax morale* è importante ed insieme al senso civico sono fattori decisivi per la presenza o assenza del fenomeno evasivo. I Paesi con un maggior livello di senso civico e di partecipazione sociale tendono ad avere una buona compliance, non solo con il fisco, ma anche con le altre norme sociali e presentano un basso livello di evasione fiscale. Il lavoro di Putnam del 1993 sul funzionamento della democrazia e della società civile in Italia resta una pietra miliare di questo approccio. Le decisioni degli individui in tema di evasione sono inoltre condizionate dalle loro convinzioni in merito ai doveri fiscali. Come scrive Crowe (1944) l'obbligo etico del pagamento delle imposte si fonda sul concetto di tassa "giusta". Se una tassa è ritenuta giusta la sua evasione è eticamente condannata. Kirchler definisce cinque variabili che influenzano la decisione del contribuente di pagare o meno le imposte: la conoscenza soggettiva del sistema fiscale, le percezioni dell'equità complessiva del sistema fiscale, l'atteggiamento nei confronti delle norme individuali, l'atteggiamento nei confronti delle norme espressione del contesto sociale di riferimento, la percezione delle opportunità di evasione. La decisione di un individuo circa il reddito da dichiarare e le imposte da pagare presuppone un processo di comprensione e interpretazione delle regole. In generale, la letteratura sulla psicologia dei contribuenti dimostra come il tasso di fedeltà fiscale aumenti al crescere della conoscenza e della corretta informazione su come le imposte sono calcolate e sulle modalità con cui vengono utilizzate. Ancora altri lavori forniscono ulteriori prove dirette sul ruolo e l'importanza di etica in campo di scelta sulla compliance. Le stesse norme sociali possono essere influenzate dalle Istituzioni e dagli atteggiamenti degli individui verso queste Istituzioni (Alm et al, 1993, 1999; Torgler e Schaltegger, 2005). La compliance diminuirebbe fino ad annullarsi se i rappresentanti democraticamente eletti tollerassero l'evasione. La decisione di ogni individuo di evadere le tasse e la non compliance individuale, qualora trovino giustificazione, cambiano la percezione del

gruppo quindi la dimensione etica degli adempimenti fiscali in modo che pagare le imposte diventi il modo accettato e morale o il comportamento.

4.1.3. Familismo Amorale: “Tengo famiglia”

Banfield, forse per primo, pensando agli italiani, si riferì a noi come ad un popolo di individualisti privi di senso dello Stato o di “familisti amorali”, persone per le quali il Fisco sarà sempre un nemico da combattere. Banfield visse a Montegrano, un Paese nell’entroterra lucano e li analizzò i comportamenti dei contadini locali e pubblicò uno studio sulla cultura arretrata del Mezzogiorno d’Italia la cui caratteristica saliente era il forte “familismo amorale”. Tale mentalità consiste nella netta contrapposizione tra gli interessi della famiglia e quelli della comunità, in uno scarso o assente senso civico. La psicologia del familista amorale consiste dunque nell’incapacità di agire per il bene comune o, addirittura, per qualsivoglia fine diverso dall’interesse immediato del nucleo familiare. Per il familista, ad esempio, evadere è una furbizia per il bene della famiglia. Il familista di Banfield è disposto a cooperare soltanto in vista di un proprio tornaconto seguendo la regola generale di massimizzare i vantaggi della famiglia supponendo che tutti gli altri si comportino allo stesso modo. Il familista, dunque, evade supponendo che tutti gli altri facciano lo stesso. Le dimensioni “elevate” dell’evasione in Italia sono il prodotto di una mentalità pubblica ben radicata. La famiglia si contrappone alla società, alla comunità statale. Questo spiega la disinvoltura e la fierezza di chi evade. *Va riconosciuto, d’accordo con l’autore, che «lo stesso fenomeno del familismo amorale si può spiegare come il risultato della storica debolezza ed inefficacia delle politiche pubbliche» dagli insuccessi dello Stato sociale. Banfield lo aveva detto: “la diffidenza patologica dei contadini meridionali verso lo Stato e l’autorità si può superare con un’esperienza sufficientemente lunga di welfare state”. Secondo l’antropologo Carlo Tullio Altan, il familismo è una mentalità che si ritrova dappertutto nella penisola e lo si rintraccia già negli scritti dell’umanista toscano Leon Battista Alberti (Leccese 2011). Il familismo tende comunque a perpetrarsi in forme e modalità mutevoli ma persiste. Paul Ginsborg, nel saggio “La democrazia che non c’è (2006)”: “Il capitalismo del consumo ha avuto forte impatto sulla natura delle nostre democrazie: la celebrazione della vita domestica, dei modelli improntati al “lavora e spendi” che rendono le nostre società ricche in termini di comfort, ma povere in termini di tempo disponibile, l’autoreferenzialità dell’individuo e della famiglia, l’aumento delle ore*

passate davanti al video e la dipendenza dalla televisione si sono combinati per produrre una straordinaria passività e disinteresse per la politica”... e per la democrazia.

4.1.4. L'equità dell'Amministrazione fiscale ed il rapporto con il contribuente

Occorre premettere che esistono diverse visioni degli individui che sono rilevanti per gli adempimenti fiscali. In rapporto alla relazione individuo-gruppo si prefigurano due fattispecie principali: l'individualismo e l'orientamento collettivo. In relazione alla natura della società si può analizzare la società gerarchica e quella egualitaria. Quindi le persone che sono individualiste e percepiscono di essere inserite in un sistema gerarchizzato sono meno propense al pagamento delle tasse perché hanno un minor senso di appartenenza alla collettività e si sentono depauperate delle proprie ricchezze nel momento in cui pagano le tasse; i soggetti collettivisti ed egualitari d'altro canto pagano le tasse perché strumento di libertà e di contribuzione alla società di appartenenza. Il pagamento delle tasse rappresenta per gli stessi un guadagno, che soddisfa i desideri personali e i doveri civici e non solo una perdita di reddito personale. La percezione di uguaglianza sia procedurale che di obiettivi (del Governo, della PA, dell'Amministrazione Fiscale) rappresenta una chiave per il raggiungimento di maggiori livelli di *tax compliance* ed una riduzione di costi per combattere il tax gap.

Le persone sono più propense a pagare le tasse se le Autorità Fiscali sembrano “giuste” e dispongono di procedure eque. L'imparzialità dell'amministrazione finanziaria può essere analizzata sotto due aspetti: l'imparzialità e l'equità del sistema e l'imparzialità di trattamento, ossia il senso di equità percepito da ogni contribuente, nel proprio rapporto con l'amministrazione finanziaria, in relazione agli altri contribuenti, determina un miglioramento della *tax compliance*. Occorre premettere che le imposte vengono percepite come una riduzione della libertà individuale nell'utilizzo dei propri soldi, come versamenti cui non corrisponde un ritorno adeguato in termini di beni e servizi pubblici, sinonimo di inefficienza e pertanto di iniquità. In uno studio condotto nel 1998 da Erich Kirchler e Chiara Berti è stato chiesto a un campione di circa 260 individui, suddivisi in cinque macrocategorie socio-professionali, di associare liberamente alla parola «tasse» un certo numero di termini e di fornire poi alla stessa associazione una connotazione positiva, neutra o negativa, trovarono una prevalenza di posizioni negative. Da questa, e da altre ricerche si capisce come l'affermazione dell'ex ministro

dell'Economia, Tommaso Padoa-Schioppa, secondo cui «le tasse sono bellissime», trovi un terreno naturalmente poco fertile nei contribuenti. Quando, tuttavia, il contribuente percepisce che è trattato correttamente dalle autorità sia per quanto concerne le decisioni che per quanto concerne le procedure utilizzate, le condizioni motivazionali di rispetto e condiscendenza crescono in caso contrario si riducono. Questo effetto è mediato anche dai giudizi sull'identità nazionale e lo spirito di appartenenza (Hartner et al. 2011). La percezione dell'equità è connessa alla fiducia.

4.2. Cause e strumenti di contrasto al Tax Gap che riguardano il sistema fiscale e i suoi attori

4.2.1. Mancanza di un corrispettivo e la spesa pubblica inefficiente

Il rapporto del gruppo di lavoro “Economia non osservata e flussi finanziari” riferisce che la qualità dei servizi pubblici è un parametro che può influenzare la compliance dei contribuenti; un giudizio negativo sul livello e sulla qualità dei servizi pubblici può alimentare una percezione di "ingiustizia" nell'ottemperare agli obblighi fiscali, nella convinzione che non vi sia equità tra risorse versate e prestazioni ricevute. I servizi non sono adeguati secondo l'indagine della Banca d'Italia sulle famiglie. Kika (2009) ha dichiarato che il buon Governo comporta la fornitura di beni pubblici di qualità al pubblico e dove il Governo non riesce a fornire servizi pubblici e infrastrutture per il cittadino in cambio del pagamento di imposte, il cittadino diventa riluttante a pagare le tasse. Vogel (1974) conduce un sondaggio in Svezia e scopre che la volontà di evadere le tasse diminuisce se, in cambio del pagamento delle imposte vi è qualche beneficio per i contribuenti. Lewis (1979) raggiunge risultati simili per la Gran Bretagna. Mackscheidt (1984) sottolinea l'importanza del vantaggio personale derivante dalla spesa pubblica. Il grado di soddisfazione dei contribuenti con il Governo sembra giocare un ruolo importante. Le azioni positive da parte dello Stato sono destinate ad aumentare gli atteggiamenti positivi dei contribuenti (ad esempio Smith, 1992; Smith e Stalans, 1991). I contribuenti sono più inclini a rispettare la legge se lo scambio tra l'imposta pagata e dei servizi pubblici svolti è percepito come equo addirittura si riscontra una *tax compliance* maggiore nell'ipotesi in cui i contribuenti pensino di conoscere la finalità del loro contributo e soprattutto l'utilità ottenuta. (Alm et al.

1992). La qualità dei servizi pubblici è un parametro il cui giudizio negativo può alimentare una percezione di "ingiustizia" che va ad innestarsi nella volontà ad ottemperare agli obblighi fiscali, nella convinzione che non vi sia equità tra risorse versate e prestazioni ricevute. Le persone, poi, sono più propense a pagare le tasse, se pensano che il Governo non stia sprecando le entrate fiscali e soprattutto se conoscono con chiarezza quali siano le finalità d'uso delle entrate. Puviani ha rappresentato una svolta nel pensiero economico ipotizzando, di fatto, una sorta di attività di comunicazione tra lo Stato ed il contribuente tesa ad "enfaticizzare" l'uso delle imposte per i servizi. Alm et al (1991) sostengono che i Governi possono modificare la percezione dei servizi ricevuti, modificando, così, la compliance. Alm et al (1993) e Kidder e McEwen (1989) sostengono, ancora, che più le persone sono coinvolte nella formulazione delle norme, più partecipano al processo legislativo, più forte è il loro senso del dovere. votare per una legge può essere interpretato come un segnale di cooperazione e, quindi, le aspettative sono conformi. Inoltre, se la norma è stata accettata endogenamente, gli individui si aspettano che gli altri non si comportino da *free-rider*. Pommerehne e Weck-Hannemann (1996) dimostrarono l'ipotesi appena indicata usando la Svizzera come una località-test (appropriata perché i cantoni hanno diversi gradi di partecipazione politica: referendum), trovando anche un'elevata *tax morale*. Scopirono che nei cantoni con un alto grado di controllo politico diretto, la *tax morale* era più alta. Feld e Kirchgässner (2000) ribadiscono che nelle democrazie dirette i contribuenti si sentono più responsabili per la loro comunità. I risultati sperimentali dimostrano che la lotta all'evasione fiscale è più efficiente quando le persone possono votare per l'uso delle loro tasse, il Governo è in grado di generare un maggiore rispetto, garantendo che i cittadini siano ben informati dei risultati del voto e che le tasse siano spese in modo coerente con le preferenze dei cittadini. (Alm et al. 1993). La spesa inefficiente va a modificare la *tax morale* dei cittadini. Ciò è un effetto inatteso che dura fin quando il comportamento efficiente del settore pubblico non stimola la reazione "cooperativa" dei contribuenti ad una migliore attitudine ai doveri fiscali.

Gli studi qui presentati hanno arricchito la ricerca sugli adempimenti fiscali, ampliando gli esperimenti basati su un gioco tra i contribuenti e l'autorità fiscale a situazioni in cui vengono considerate le interazioni dei contribuenti. I risultati mostrano che i

contribuenti segnalano più reddito quando ricevono beni pubblici rispetto a quando non lo fanno.

4.2.2. Eccessiva pressione fiscale: “In Italia ci sono troppe tasse”

Chiariamo sin da subito il rapporto Eurispes 2013 afferma che “in Italia i livelli di tassazione sono sostanzialmente in linea con quelli dei più importanti Paesi industrializzati: per esempio, per un reddito di 45 mila euro l'imposizione media italiana ammonta al 29,8 per cento e quella tedesca al 30,4”.

Dell'eccessivo peso e della pressione fiscale abbiamo già accennato in precedenza e l'adagio comune spesso riproposto, non da ultimo dalla CGIA di Mestre per voce del suo Segretario Giuseppe Bortolussi, *"per combattere l'evasione fiscale bisogna pagare meno"*. E ha aggiunto: *"E' chiaro che per fare ciò è necessario tagliare la spesa improduttiva che, invece, continua a non essere aggredita con la dovuta determinazione"*⁴⁰. Nel richiamare all'eccessivo peso fiscale occorre ricordare le dichiarazioni di molti politici che vedono lo Stato come Leviatano; si considerino negli ultimi mesi le dichiarazioni di Fassina (viceministro dell'economia) che ha parlato di evasione di sopravvivenza o quelle di qualche anno fa di Berlusconi (Presidente del Governo) il quale ha individuato un limite tassativo pari al 33% per le imposte ed oltre tale limite è giustificato “difendersi” non pagando le tasse. Siamo di fronte alla legittima difesa della ricchezza privata dalla voracità dello Stato: “Se il Fisco chiede troppo, è legittimo evadere”. Spicer e Becker (1980) e anche Fortin et al. (2007) trovano ulteriori risultati interessanti per quanto riguarda gli effetti di equità. Per quanto riguarda la dichiarazione dei redditi dei partecipanti, essi osservano che i singoli evasori fiscali aumentano se la propria aliquota fiscale aumenta rispetto al tasso degli altri partecipanti. Negli anni Ottanta i conservatori americani, e in particolare Ronald Reagan, sostenevano che riducendo le imposte, il gettito fiscale sarebbe aumentato perché i contribuenti più ricchi sarebbero stati incentivati a produrre di più. Questa teoria venne portata a sostegno delle massicce riduzioni di imposte effettivamente realizzate negli Stati Uniti in quegli anni, e la sua validità è tuttora molto dibattuta. Il fatto è che la teoria economica non è in grado di stabilire con chiarezza l'effetto atteso di una riduzione delle imposte, neppure se si considera solo l'evasione. Sulla base del modello

⁴⁰ Comunicato stampa CGIA di Mestre del 7 ottobre 2013

tradizionale, infatti, l'effetto di una riduzione dell'aliquota potrebbe anche essere, per quanto paradossale possa sembrare, l'aumento dell'evasione. Per comprendere questa affermazione, si deve pensare che l'aumento dell'aliquota fiscale ha due effetti. In primo luogo, l'aumento dell'aliquota a parità di reddito dichiarato riduce il reddito netto dell'individuo, spingendolo così a evadere. Ragionando così bisognerebbe certamente ridurre le aliquote per ridurre l'evasione. Meno scontato è l'altro effetto, di segno opposto, legato alla relazione tra avversione al rischio e reddito di un individuo. E' plausibile assumere che gli individui più poveri siano maggiormente avversi al rischio. In altri termini meno soldi si hanno, più paura si ha di perderli. Un aumento dell'aliquota genera un impoverimento dell'individuo e quindi una sua maggiore avversione al rischio, ovvero una minore propensione all'evasione. Visto che i due effetti vanno in direzione opposta, non è affatto detto che l'evasione diminuisca a seguito di una riduzione dell'aliquota. Per dirla in altri termini, quando si riducono le imposte si può ottenere l'effetto di ridurre l'evasione perché ogni euro evaso dà un guadagno minore. D'altra parte, anche aumentando le imposte è possibile che si riduca l'evasione, perché l'individuo si sente più povero e teme maggiormente i controlli fiscali. Quando si passa all'analisi dei dati i dubbi sull'efficacia delle politiche di riduzione delle imposte, se possibile, aumentano. Innanzitutto, il confronto internazionale indica che Paesi dove il livello delle aliquote è da sempre più elevato del nostro sono invece caratterizzati da livelli di evasione molto più ridotti. Ad esempio, secondo i dati riportati in uno studio di Alesina e Mare, alla metà degli anni Novanta l'evasione in Norvegia o in Svezia era pari o di poco superiore al 10% del Pil, un livello inferiore alla metà di quello italiano, a fronte di una pressione tributaria ben superiore. In secondo luogo, l'evasione fiscale non sembra un fenomeno recente in Italia: sempre Alesina e Mare ricordano che gli italiani evadevano molto anche quando le aliquote e la pressione tributaria complessiva erano ben al di sotto della media europea. Negli Stati Uniti le stime dell'Internal Revenue Service (Irs), sull'evasione di un campione di singoli contribuenti indicherebbero, in alcuni anni, una relazione positiva tra aliquota di tassazione ed evasione e, in altri anni, una relazione contraria. Negli esperimenti, invece, i risultati appaiono tendenzialmente più chiari, perché gli individui sembrano rispondere ad un incremento delle aliquote aumentando l'evasione.

4.2.3. *Contrasto di interessi.*

Per contrastare l'elevata evasione dell'Iva si sostiene, da più parti, la necessità di creare un conflitto di interesse tra venditore e compratore, riconoscendo a quest'ultimo la possibilità di ottenere la detrazione della spesa dalle imposte. E' fuor di dubbio che il contrasto risolve, almeno parzialmente, la piaga dell'evasione se è vero che tra i professionisti più performanti in termini di compliance ci siano i farmacisti; ma non è un elemento risolutivo se consideriamo che le spese mediche possono generalmente essere portate in detrazione e che, al contempo, la categoria dei medici rappresenta una categoria a "rischio". Occorre aggiungere che il venditore può sempre concedere uno sconto al compratore che è più conveniente della detrazione. Esistono dei casi per cui le formalità da esperire per poter disporre delle agevolazioni sono così elevate e numerose che *ipso facto* non vengono utilizzate, determinando il permanere di quel settore nella zona grigia dell'economia. Non è difficile dimostrare che, a meno che lo Stato non rinunci all'intero gettito fiscale ottenibile dalla transazione, il cliente e l'artigiano (per fare un esempio) troveranno quasi sempre un accordo che consenta ad entrambi di conseguire un guadagno tramite l'evasione, rinunciando alla detrazione. Il conflitto di interessi, comunque, batte l'evasione su un piano morale e di giustizia redistributiva e ripristina condizioni di equa concorrenza..

4.2.4. *La complessità e l'incertezza*

Il susseguirsi di Governi e la mutevolezza nelle scelte di politica fiscale intrapresa crea forti dissonanze, molti dubbi e tante incertezze; lo rileva nella tradizionale relazione la Corte dei Conti, lo rilevano altrettanti testi. Gli esempi sono innumerevoli; solo per citarne alcuni senza fare sforzi di memoria: il limite per il contante, l'elenco "clienti-fornitori" (per molti l'unica strada per ridurre l'evasione IVA), la scelta se tassare la proprietà o il reddito (esempio IMU sulla prima abitazione), la scelta tra tassazione diretta o indiretta... Nel 2006 sotto il Governo Prodi si diede avvio ad una vera e propria rivoluzione fiscale i cui artefici primari furono l'allora Ministro dell'Economia Tommaso Padoa-Schioppa e il suo viceministro Visco: dal primo la lezione più grande di senso civico provenuto da un Ministro dell'ultimo periodo. Padoa-Schioppa in un'intervista del 7 ottobre del 2007 al Corriere della Sera esternò tutta la Sua preoccupazione nei confronti di una polemica anti-tasse crescente ed artatamente

fomentata da settori dell'economia che intravedevano in quella riforma uno strumento atto a ridurre le proprie "rendite di posizione"; sua la frase: *"La polemica anti tasse è irresponsabile. Dovremmo avere il coraggio di dire che le tasse sono una cosa bellissima e civilissima, un modo di contribuire tutti insieme a beni indispensabili come la salute, la sicurezza, l'istruzione e l'ambiente"*. I decreti presentati riguardarono: la tracciabilità dei pagamenti, l'anagrafe dei conti correnti, le indagini bancarie più spedite, l'obbligo di trasmissione dell'elenco dei clienti e dei fornitori, il sequestro di beni per i reati tributari e il proposito di non fare più condoni. Ancora più temuto ma mai attuato (ed ancora oggi attuali) i presunti accordi da farsi con San Marino, Principato di Monaco e la Svizzera. E, come fa notare Leccese (2011), *"gli onesti evasori si mobilitarono in milioni al motto "L'Italia è ormai uno Stato di polizia tributaria!"*". La Complessità fiscale può essere responsabile per l'errata percezione delle aliquote fiscali. Congdon et al. (2009) sostengono che *"gli individui reagiranno non all'aliquota fiscale come è realmente ma come interpretata"*. In teoria, più complesso è un sistema fiscale e più grande può essere la differenza tra l'imposta legale e l'imposta percepita. Risulta indicativo quanto analizzato da Boylan e Frischmann (2006) i quali, attraverso un esperimento contrappongono un sistema fiscale semplice: imposta lineare del 40% indipendente dal rispettivo livello di guadagno, ad un sistema complesso in cui il pagamento dell'imposta è determinato da diversi elementi. Tali elementi portano ad un'imposta effettiva del 40% indipendente dal livello di guadagno ante imposte. Così, entrambi i trattamenti sono identici per quanto riguarda la pressione fiscale, ma i risultati di questo esperimento confermano l'ipotesi degli autori che la complessità fiscale ha un impatto negativo sui profitti. Nel trattamento ad alta complessità, i prezzi e le quantità sono sopra l'equilibrio di mercato causando inefficienze. Le economie di apprendimento porta nel tempo a modificare tale gap qualora le condizioni rimangano immutate. I contribuenti dell'esperimento non mostravano, comunque, di conoscere l'aliquota pagata. La proposta per l'Italia di una semplificazione fiscale viene mossa quotidianamente; alcune associazioni propongono, ad esempio, l'abolizione quasi totale delle detrazioni d'imposta e delle deduzioni dal reddito e il passaggio da una pluralità di aliquote addirittura a un'aliquota unica, che dovrebbe essere individuata, secondo i diversi modelli di proposte, in un range tra il 30 e il 40% e dovrebbe essere integrata da una sovrimposta da applicare ai redditi più alti. Tale proposta ripercorre l'analisi

presentata da Hall e Rabushka (2007) o ancora l'idea di un'unica imposta indistinta su tutti i redditi prodotti idea formulata già nel lontano 1966 da Bittker (*comprehensive income tax*). Per completezza di narrazione occorre ricordare che Paying Taxes 2014 report redatto annualmente da PWC, World Bank and IFC e che studia e compara 189 regimi fiscali nazionali produce un punteggio sulla semplicità di pagare le tasse; in questo lavoro, a cui si rimanda per le note metodologiche, all'Italia viene attribuito un punteggio che la fa attestare al 138° posto. La conoscenza fiscale è positivamente correlata alla conformità fiscale. Kirchler (2007) trovò che la democrazia diretta ha un effetto positivo sulla lotta all'evasione fiscale. Più i cittadini hanno influenza sul processo di budgeting, più cercheranno di ottenere informazioni sul sistema fiscale e considerare le conseguenze a lungo termine (Frey e Kirchgassner, 2002). Ad esempio, in cantoni svizzeri in cui i cittadini possono influenzare la politica di bilancio nella legislazione diretta, la *tax compliance* è superiore a quella di cantoni in cui i cittadini non hanno alcuna influenza (Pommerehne & Weck - Hannemann, 1996). Feld e Kirchgassner (2000) hanno riportato un diverso tipo di comunicazione tra i cittadini che sono direttamente coinvolti nelle decisioni politiche, e tra cittadini e i loro rappresentanti. I cittadini informati accetteranno aumenti di imposta quando le spese del Governo sono giustificate (Frey & Kirchgassner, 2002).

Aliquote marginali di riferimento

Rupert et al. (2003) analizzano in che misura un sistema fiscale più complesso influenzi la percezione di aliquote marginali e il processo decisionale di un individuo. La complessità si misura con la limitazione di possibili detrazioni fiscali in un sistema fiscale. Pertanto, maggiori limitazioni esistono, più complesso è il sistema fiscale. Gli autori dimostrano che i soggetti nei sistemi fiscali più complessi non sono in grado di stimare le effettive aliquote marginali con precisione. Come risultato di questa errata percezione, i partecipanti ai trattamenti più complessi scelgono meno frequentemente l'investimento ottimale. Così, bassa complessità porta ad una prestazione migliore e una maggiore efficienza. Si potrebbe obiettare che lasciare i contribuenti nell'ignoranza può generare incertezza che, a sua volta, alimenta il timore del fisco e quindi una maggiore fedeltà fiscale. In effetti, in molti studi risulta che la probabilità di un controllo stimata dai contribuenti è di gran lunga superiore rispetto a quella effettiva, il che, secondo

alcuni, spiega perché i tassi di evasione siano inferiori a quelli che dovrebbero essere se il contribuente fosse perfettamente informato. Gli studi sulla percezione delle aliquote marginali di riferimento sono numerosi. Gensemer et al. (1965) e Rupert e Fischer (1995) sostengono che una maggiore conoscenza finanziaria ha un'influenza positiva sulla percezione dell'aliquota. Enrick, (1963/1964) ha rivelato che la pressione fiscale non è percepita correttamente. Attraverso due indagini ha scoperto che gli intervistati sottovalutano sistematicamente la loro pressione fiscale reale. I risultati delle ulteriori indagini variano; di sottovalutazione parlano anche Lewis (1978), Fujii e Hawley (1988) mentre di sovrastima ne parlano Rupert e Fischer (1995) e Hundsdorfer e Sichtmann (2007).

Complessità dei sistemi

Più è complesso il sistema fiscale, più è grande la differenza tra l'imposta legale e l'imposta percepita; si possono così creare distorsioni nella capacità decisionale degli individui. Chetty e Saez (2009) trovano in un esperimento sul campo che le informazioni aggiuntive date sull' Earned Income Tax Credit (EITC) influenzano l'offerta di lavoro ed i guadagni dei destinatari. In due esperimenti diversi Bartolome (1995) e Rupert e Wright (1998) dimostrano la carente comprensione del sistema fiscale e che una maggiore chiarezza e migliore comprensione del sistema fiscale porta a decisioni di investimento migliori. Blaufus e Ortlieb (2009) esaminano l'influenza della complessità sulle decisioni individuali con una analisi congiunta. In questo studio, maggiore complessità fiscale è ottenuta con un aumento di costi di adempimento fiscale misurati dai partecipanti: il tempo necessario per capire il rispettivo regime fiscale. Gli autori mostrano che i soggetti non riescono a calcolare il loro reddito al netto delle imposte e quindi si basano su informazioni di consulenti terzi; tale caratteristica non è però specifica solo dei sistemi ad alta complessità ma la rinvencono, in misura minore, anche nei sistemi a bassa complessità, quasi come se vigesse un pregiudizio sulla complessità e sulla comprensibilità dei sistemi fiscali.

L'intervento di esperti

Molti contribuenti sono sopraffatti dalla complessità del sistema fiscale così tanto da richiedere l'ausilio di esperti. La complessità del sistema fiscale determina per i contribuenti l'incapacità di assolvere *motu proprio* alle incombenze dettate dal fisco così

da dover fare ricorso a esperti del settore nonché ad istituzioni che tra le varie funzioni svolgono anche quella di assistenza ai contribuenti. Secondo le informazioni provenienti dalla Banca Mondiale, in Italia il numero di ore annue necessarie per preparare compilare e pagare i tre maggiori tipi di tasse: Imposta sul reddito delle società, IVA e le imposte sul lavoro (paghe e contributi) risultano pari a 269 contro le 12 degli Emirati Arabi, le 52 della Repubblica di San Marino, le 55 del Lussemburgo o le 63 della Svizzera. Tale indicatore è solo un'espressione delle incombenze che gravano su tutti i contribuenti; il problema che appare gravoso in Italia è stato analizzato, però, in ambito internazionale: Scotchmer (1989) e Beck, Davis, e Jung (1989) considerano il loro ruolo svolto dagli esperti per la riduzione dell'incertezza del contribuente. Erard (1993) ritiene che i contribuenti che scelgono l'assistenza professionale tendono ad essere ricompresi in una o in più delle seguenti categorie: ricchi, anziani, sposati: questi risultati sono ampiamente coerenti con altri lavori (Long e Caudill, 1987; Klepper, Mazur, e Nagin, 1991; Dubin, Graetz, Udell, e Wilde, 1992). È importante sottolineare che, Erard (1993) rileva, inoltre, che il ricorso ad un esperto aumenta significativamente la possibilità di non compliance. Klepper et al. (1991) indagano la capacità di sfruttare le caratteristiche ambigue della normativa fiscale per ridurre le sanzioni del contribuente nel caso in cui venga rilevata la non compliance.

4.2.5. Trasparenza, maggiori informazioni e third party information: la conoscenza del fenomeno come chiave per il miglioramento della compliance

La letteratura economica più recente dà particolare rilevanza al contesto informativo. L'evasione fiscale in Danimarca è più bassa di quella italiana non tanto perché la *tax morale* è più elevata (la propensione all'evasione dei lavoratori autonomi danesi è stimata pari al 37%) ma piuttosto perché per la maggior parte dei redditi conseguiti esiste un'informazione affidabile proveniente da parti "terze" ossia non direttamente coinvolte nel guadagno derivante dall'evasione (*third-party information*). Come già affermato nel paragrafo relativo alla stima del Tax Gap si ricorda che solo la trasparenza può determinare la conoscenza e conoscibilità del problema evasione. La Commissione VI Finanze e Tesoro del Senato, nella seduta del Senato del 25 luglio 2013, definendo le linee programmatiche del dicastero dell'Economia e delle Finanze, ribadisce la necessità di conoscenza del problema "tax gap" e comunica che è al vaglio del Governo

un disegno di legge delega per la definizione di una metodologia di stima dell'evasione e la diffusione periodica dei risultati. Sarebbe prevista la redazione di un rapporto annuale che illustri l'andamento dell'economia sommersa e fornisca una stima ufficiale del tax gap per tutti i tributi. L'Agenzia fiscale britannica HM Revenue&Customs, d'altro canto, fornisce da qualche anno la stima periodica e aggiornata dell'evasione. In Italia, come abbiamo visto, l'Ufficio studi dell'Agenzia delle Entrate ha recentemente reso pubbliche alcune stime dell'evasione, ma ciò accade in modo discontinuo senza che si possa contare su un aggiornamento periodico e continuativo.

La pubblicazione delle dichiarazioni dei redditi

Ad aprile 2008, l'Agenzia delle Entrate pubblicò sul proprio sito i file contenenti gli elenchi dei contribuenti italiani per l'anno 2005. Seppure al momento della pubblicazione, il diritto allora vigente prevedesse che gli elenchi dei contribuenti venissero pubblicati «anche con strumenti telematici», l'Autorità per la tutela della riservatezza dei dati personali emanò un provvedimento in cui proibì la diffusione ulteriore dei medesimi dati in quanto pubblicati in violazione del Codice della Privacy.

Il tema dello svelamento del proprio tenore reddituale, dunque, inerisce specificamente alla tutela della riservatezza vi è un ulteriore elemento che concerne il controllo sociale. Esso si distingue dalla delazione vera e propria e consiste nell'incentivo all'adeguamento alla norma giuridica prodotto dalla disapprovazione collettiva in caso di mancata ottemperanza della medesima (Falletti 2012). Esiste così un doppio binario che presenta degli elementi giusti ed al contempo delle criticità: uno è rappresentato da coloro i quali sostengono che per una corretta lotta all'evasione sia necessaria un'informazione "totale" del contribuente e coloro i quali deplorano tale pratica sostenendo che è proprio di uno Stato di polizia vagliare ogni singolo elemento della vita del contribuente rafforzando l'idea di uno Stato debole ed incapace di implementare una lotta all'evasione se non spiando.

Come detto prima, sposando l'idea di una *tax morale* in grado di modificare i comportamenti, il processo di esternalizzazione dei dati, permetterebbe, nel caso di esistenza di evasori, la pubblica deplorazione e la potenziale vergogna dovrebbe rappresentare già di per sé un elemento di deterrenza alla "non compliance"; al contempo esiste, per i contrari, un patto sociale di riservatezza che imporrebbe che la

propria auto-denuncia dei redditi non fosse conoscibile all'esterno, violato tale patto si potrebbe ribadire che verrebbe meno il rapporto sinergico con lo Stato. In realtà, quindi, non è possibile analizzare oltre se nel rapporto con il fisco debba prevalere la riservatezza o la trasparenza.

Tracciabilità dei pagamenti

Nel Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica, presentato nel 2013 dalla Corte dei Conti, il Presidente, a proposito della strategia di contrasto dell'evasione adottata in passato dal legislatore, ha rilevato come essa sia stata caratterizzata da andamenti ondivaghi e contraddittori. Di certo più il sistema produttivo di un Paese è formato da tanti soggetti (come l'Italia) maggiore sarà il tempo di apprendimento da parte di tutti.

Secondo dati della Banca d'Italia il numero delle operazioni pro-capite effettuato in Italia con strumenti diversi dal contante nel 2010 è pari a 66 operazioni contro una media europea di 176 (in Spagna 121; in Portogallo 152; in Francia 255). Questo sicuramente potrebbe rappresentare un indizio di economia sommersa e rappresenta il motivo per cui il legislatore, accogliendo le indicazioni dell'Ue, ha determinato una soglia sulle operazioni in contanti oltre la quale si deve prestare maggiore cautela ed eventualmente segnalare all'UIF operazioni "sospette" ma, riprendendo quanto detto in precedenza circa l'atteggiamento ondivago del legislatore, nella tabella sottoposta si fa il novero dei mutamenti dei limiti del contante da utilizzare nel tempo.

Tabella 4.1: Limiti per le segnalazioni UIF

LIMITE CONTANTE EURO	PERIODO
12.500	Fino al 29 aprile 2008
5.000	Dal 30 aprile al 24 giugno 2008
12.500	Dal 25 giugno 2008 al 30 maggio 2010
5.000	Dal 31 maggio 2010 al 12 agosto 2011
2.500	Dal 13 agosto 2011 al 5 dicembre 2011
1.000	Dal 6 dicembre 2011

Fonte: Sito web <http://dirittoditutti.giuffre.it>

Pubblicazione delle liste degli evasori

Dall'aprile 2010 le Finanze pubbliche britanniche sono autorizzate a pubblicare i nomi degli evasori fiscali che superano le 25 mila sterline (quasi 29 mila euro) o che hanno commesso errori solo per non pagare. Le autorità britanniche hanno detto che la

pubblicazione di questa lista fa parte di una campagna contro le frodi fiscali, attraverso la quale cercano di “garantire che tutti paghino ciò devono al fisco, e mettere fine a quella minoranza che evade i tributi”.

“La pubblicazione di questi nomi lancia un messaggio ben chiaro: le tasse non vanno evase, e garantisce a chi le paga – la grande maggioranza – che ci sono conseguenze per coloro i quali non lo fanno”, ha detto il ministro del Tesoro, David Gauke.

La prima pubblicazione è avvenuta nel 2013 ed ha come oggetto le piccole e medie imprese, la levata di proteste dei cittadini di sua maestà non ha riguardato l’esistenza di tali liste bensì il fatto che non fossero ricomprese anche le grandi aziende od i gruppi societari.

FATCA un esempio dagli USA

L’acronimo FATCA sta per Foreign Account *Tax compliance* Act e si tratta di un accordo bilaterale pensato dal Governo statunitense ed implementato dall’IRS e che entrerà in vigore nel 2014 ed a cui aderiscono 9 Paesi ed altri 80 in fase di definizione; tale procedura serve all’IRS per monitorare i flussi finanziari dei cittadini statunitensi transitati per i Paesi aderenti (aderisce anche l’Italia con l’Agenzia delle Entrate), pena un’imposta alla fonte del 30% su ogni tipo di pagamento proveniente dagli Stati Uniti. Dal punto di vista internazionale, il Fatca Usa rappresenta la prima vera tappa verso lo scambio multilaterale dei dati (Global Information Reporting) e la forte pressione emersa dal G8 e in ambito europeo negli ultimi mesi hanno aumentato il livello di interesse verso questo modello. Anche l’Unione europea è pronta a varare un progetto analogo in ottica comunitaria da integrare con quello americano.

4.2.6. Maggiori controlli e pene più severe

Secondo Banfield, in una società di familisti amorali “*In campo fiscale, è scontato che tutti coloro che possono frodare lo Stato lo fanno*”. Contro l’evasione serve certamente più deterrenza. La maggiore efficienza ed efficacia dei controlli realizzati dalle autorità competenti costituisce una barriera all’evasione fiscale. L’attività di contrasto e prevenzione, opportunamente congegnata ed articolata, conduce ad un aumento dell’adempimento volontario e, in ogni caso, del gettito (sia spontaneo che accertato); tale funzione di contrasto può, tuttavia, essere parzialmente vanificata dall’incertezza nell’interpretazione delle norme (rapporto Gruppo di Lavoro).

Stefano Rodotà in “elogio del moralismo” sostiene che “Contro malaffare e illegalità servono regole severe e istituzioni decise ad applicarle. Ma serve soprattutto una diffusa e costante intransigenza morale, un'azione convinta di cittadini che non abbiano il timore d'essere definiti moralisti, che ricordino in ogni momento che la vita pubblica esige rigore e correttezza.”

D'altro canto il nostro senso civico ci ricorda che gli obblighi strumentali devono essere rispettati e che l'emissione di scontrino, ricevuta, fattura non è frutto di una scelta.

Secondo la relazione al Parlamento da parte del Direttore dell'Agenzia delle Entrate Befera negli ultimi anni, si sono conseguiti su questo piano, indiscutibili progressi. Come osservano Cannari, Ceriani e D'Alessio (1995), la piccola dimensione d'impresa e l'elevata diffusione del lavoro indipendente accentuano le difficoltà dell'Amministrazione finanziaria nell'esercitare i controlli. L'elevato numero di soggetti da controllare richiederebbe un'azione di accertamento diffusa, più capillare e più costosa. Se da un lato la maggior parte degli Stati coinvolti nella ricerca Oecd ritiene i controlli, il rischio di essere scoperti e la severità delle sanzioni importanti *drivers* di compliance, la relazione tra la deterrenza e la *tax compliance* è, d'altro canto, molto complessa: i controlli per essere efficaci e non generare ostilità devono essere mirati. Come sottolineato in un recente studio dell'Oecd (2010), la relazione fra controlli, o la minaccia di controlli, e l'adempimento fiscale spontaneo è, comunque, meno lineare di quanto si possa pensare: le norme personali e sociali sono un driver importante, forse ancor più dei controlli, per garantire il rispetto delle regole. Ciò non significa che la deterrenza derivante da controlli e sanzioni non sia importante, ma piuttosto che essa debba essere uno strumento necessario di supporto per talune azioni che intervengono su norme individuali e sociali.

La letteratura supportata da evidenze empiriche, ha iniziato di recente a mettere in risalto il fatto che, se le interazioni sociali consentono la comunicazione dell'informazione tra contribuente e contribuente e vi è un sufficiente grado di conoscenza delle strategie adottate dall'Agenzia delle Entrate, i controlli possono generare esternalità positive, influenzando il comportamento anche di chi non viene direttamente controllato. Tuttavia, la scarsa informazione dei contribuenti non può spiegare tutto.

Nel 1995 fu condotto in Minnesota uno studio su un campione di 1.700 contribuenti selezionati casualmente. Questi furono informati per lettera che le dichiarazioni che stavano per sottoporre al fisco sarebbero state «attentamente esaminate». Il comportamento successivo di questi contribuenti fu confrontato con quello di un gruppo di controllo, cioè un insieme di contribuenti con caratteristiche socio-demografiche analoghe a quelle del campione, ma che non ricevette alcuna comunicazione. Ebbene, il risultato confermò solo in parte le aspettative. Da un lato, infatti, i contribuenti a reddito basso e medio facenti parte del campione aumentarono il loro reddito dichiarato, rispetto all'anno precedente, in misura superiore a quanto accadde per i contribuenti a reddito basso e medio del gruppo di controllo. Tuttavia, il contrario si verificò per i contribuenti ad alto reddito: il campione variò i propri redditi, rispetto all'anno precedente, in misura inferiore rispetto al gruppo di controllo. Si noti che questo e altri esperimenti rilevano come la relazione inversa tra probabilità di un controllo e propensione all'evasione non sia lineare. La relazione tra grado di severità delle pene e gettito fiscale, infine, è rappresentabile mediante una curva a forma di parabola, prima crescente e poi decrescente: oltre il livello di severità che corrisponde al punto di massimo della parabola, l'inasprimento delle sanzioni provoca una diminuzione di gettito. Frey (1992) sosteneva che i controlli oppressivi e le pesanti sanzioni possono incrementare la non compliance in quanto possono spiazzare la *tax morale*. Più che discutere di inasprimento delle pene continuo, che pur dovrebbe raggiungere il punto di massimo nella parabola sopra-descritta, bisognerebbe pensare all'introduzione di premi alla fedeltà fiscale facendo leva sulla virtù; ciò costituirebbe uno strumento per la diffusione dell'*ethos* fiscale, in realtà molti altri autori sostengono che si possa realizzare un effetto di *crowding out* riducendo, di fatti, la *tax compliance*. Un contributo particolare è attribuibile al lavoro di Kristina Murphy (2003) che si interroga sul trattamento dell'evasore perché questo non risulti recidivo. Lo studio mostra che i sentimenti di risentimento svolgono un ruolo importante nel predire se una persona o no rispetterà i propri obblighi. Strategie di azione che fomentano sentimenti di risentimento verso l'autorità fiscale sembrano condurre ad una successiva non compliance tra le persone, mentre le tattiche reintegrative che riducono i sentimenti di risentimento migliorano la stessa. Sempre Kristina Murphy (2008) ribadendo quanto affermato nel 2003 ricorda che è compito dell'autorità fiscale, in particolare, e dello Stato, in generale,

capire quali potrebbero essere gli effetti di una politica di deterrenza basata principalmente su rapporti di forza e di contrasto con i contribuenti; fa rilevare, infatti, che dette politiche potrebbero implementare un risentimento da parte dei contribuenti che si traduce nel prosieguo del rapporto in attività di *non compliant* e quindi in maggiori costi da destinare alla lotta per la *tax compliance*. Il suggerimento dell'autrice è quello di implementare strategie volte a migliorare il reintegro degli evasori e soprattutto sviluppare dei processi comunicativi da parte dei funzionari atti ad ottenere la giusta legittimazione operativa e al contempo la cooperazione di tutti i contribuenti che determineranno nel futuro con un maggior livello di *tax compliance*.

Luhman (2002) ritiene che più un ordine sociale fa leva sulla sfiducia generalizzata nel processo di produzione giuridica, tanto più le sue Istituzioni perdono legittimazione sociale e quindi tanto più risultano inefficaci. Il problema di fondo è rappresentato dalla dialettica tra dovere e paura, nei sistemi dove è alto il senso del dovere la *tax compliance* è alta e non necessita di stimoli per il suo sviluppo, lì dove invece è bassa lo strumento ritenuto più opportuno è la paura, che però, a sua volta genera delle esternalità negative.

La probabilità di essere controllati

Premesso che non esiste un indice che analizza la probabilità di subire controlli e che gli stessi controlli sono frutto di analisi preventive “a tavolino” da parte degli Uffici Fiscali, per cui si controllano i soggetti che presentano delle circostanze peculiari e degli indicatori critici, premesso che l'Amministrazione Fiscale per i grandi contribuenti (con ricavi ex art. 85, co. 1, lett. a) e b), del T.U.I.R o l'ammontare lordo complessivo dei compensi derivanti dall'esercizio di arti e professioni ex art. 53, comma 1, del Tuir o il volume d'affari ex. Art. 20 del Dpr n. 633/1972 maggiori di 100 milioni di euro), prevede un'attività di tutoraggio che parte da un'analisi approfondita, la SSEF in un Seminario del 27 settembre 2012 tenutosi a Milano, ed Alessandro Santoro ricordavano che, nella maggior parte dei Paesi avanzati, la probabilità di essere controllati dal Fisco si aggira intorno all'1-2% e non varia in misura sufficiente, per altri autori la stima nei Paesi OECD dovrebbe aggirarsi intorno all'1-3% (Rizzolli 2012); ancor più basso per Alm e Torgler (2011) che parlano di un 1% o per la Corte dei Conti il cui passaggio si riporta in toto e che rappresenta una probabilità massima pari al 5% per un'impresa o un professionista: “*Tuttavia, se escludiamo dal numero dei controlli quelli parziali di tipo*

automatizzato (339.646 nel 2012), in quanto normalmente connessi ad evasioni minori e in buona parte estranee all'universo dei soggetti titolari di attività produttive indipendenti, il numero di controlli fiscali eseguiti nei settori delle imposte dirette dell'Iva e dell'Irap si riduce a 343.652. Poiché tale dato, a sua volta, comprende anche un ampio numero di controlli di fatto parziali, ancorché non automatizzati, si può affermare che a fronte di un universo di quasi 5 milioni di contribuenti che svolgono attività indipendenti e, come tali, a maggior rischio di evasione, il numero dei controlli approfonditi che l'Agenzia delle Entrate, con l'ausilio della Guardia di finanza, riesce a mettere in campo annualmente difficilmente supera i 200.000 all'anno, dato questo che equivale ad una probabilità di controllo approfondito ogni 20 anni di attività”.

Figura 4.1 Attività ispettiva svolta dall'Agenzia delle Entrate nel 2012

	Controlli eseguiti	Controlli positivi	Positività
Accertamenti nei confronti di grandi contribuenti	3.011	2.985	99%
Accertamenti nei confronti di medie imprese	15.211	15.088	99%
Accertamenti nei confronti di piccole imprese e professionisti	173.387	169.226	98 %
Accertamenti con determinazione sintetica del reddito	37.166	35.629	96%
Accertamenti nei confronti di enti non commerciali	3.820	3.804	99%
Altri accertamenti (su redditi diversi da lavoro aut. e impresa)	111.057	108.586	98%
Accertamenti di atti e dichiarazioni soggetti a registrazione	58.033	58.033	100%
Accertamenti parziali automatizzati	339.646	308.464	91%
Totale	741.331	701.815	95%

Fonte: Elaborazioni Dipartimento Finanze su dati dell'Agenzia delle Entrate

In realtà il dato della Corte dei Conti tiene conto solo dei 5,2 milioni di imprese (questo è il numero di imprese attive censite da Movimprese analisi condotta da InfoCamere, per conto dell'Unioncamere, sugli archivi di tutte le Camere di Commercio italiane). Molti studi empirici dimostrano, comunque, che i contribuenti in realtà sovrastimano la probabilità di essere scoperti (Kahneman e Tversky, 1979).

Chiusura degli esercizi pubblici

In Italia si continua a discutere sull'efficacia della chiusura dell'esercizio commerciale per 3 giorni lavorativi nel caso siano state contestate nel corso di un quinquennio tre distinte violazioni relative all'obbligo di emissione della ricevuta fiscale o dello

scontrino fiscale. I detrattori di questo provvedimento, per la maggior parte le associazioni di categoria degli esercenti, ribattono che i ritmi frenetici dell'attività od anche la mera dimenticanza può determinare una riduzione dei ricavi che va ad impattare sulle famiglie dei lavoratori di quegli esercizi. Per cui l'elemento-dipendenti dovrebbe essere in *re ipsa* motivo di liceità di qualsiasi comportamento.

Blitz⁴¹

Nei primi mesi del 2012 si è dato ampio risalto mediatico ad una serie di controlli, effettuati dall'Agenzia delle Entrate e dalla Guardia di finanza, volti a verificare le eventuali violazioni all'obbligo di emissione scontrini e ricevute. La funzione del Blitz era l'effetto mediatico che produceva oltre all'immane constatazione che in presenza di agenti del fisco i negozianti avevano un improvviso aumento dei propri introiti. Per analizzare l'effetto deterrente dei blitz è stato effettuato uno studio pilota (Battiston et al.; 2013) finalizzato a verificare se nel periodo successivo ai controlli i versamenti IVA avessero subito delle variazioni significative. Lo scopo del blitz chiaramente era quello di accrescere la percezione del contribuente di essere controllato e pertanto di incrementare con la deterrenza la compliance. Dai risultati riportati nella Relazione di riferimento si confermerebbe un significativo effetto deterrente indotto dai blitz di Milano, anche se con un effetto persistenza molto limitato nel tempo.

4.2.7. Certezza della pena (il fenomeno dei condoni)

Una dimensione attraverso cui le norme sociali possono essere cambiate è l'impegno del Governo a far rispettare le leggi fiscali. Se la percezione che il Governo non è disposto a rilevare e sanzionare gli evasori diventa diffusa, la stessa legittimerà l'evasione fiscale. Il rifiuto di sanzioni manda il segnale ad ogni individuo che gli altri non vogliono rispettare le leggi fiscali e che l'evasione fiscale è in un certo senso socialmente accettabile cosicché la norma sociale di compliance scompare. Alm (1999) per citare degli esempi di Paesi in cui fosse comune tale evidenza rappresenta due Paesi: le Filippine e l'Italia. L'introduzione di un condono fiscale può influenzare la *tax compliance*. Un condono fiscale dà normalmente agli individui l'opportunità di pagare tasse arretrate non pagate in precedenza senza essere soggetti alle sanzioni e talvolta

⁴¹ Rapporto concernente i risultati conseguiti in materia di contrasto all'evasione fiscale Trasmesso alla Presidenza il 23 settembre 2013

prevedendo anche riduzioni sulle imposte. Tali amnistie possono ridurre il rispetto dei contribuenti onesti soprattutto se percepiscono che possa essere ripetuta. La percezione dell'impunità degli evasori in Italia, purtroppo, è stata rafforzata, nell'opinione pubblica, dall'abnorme ricorso ai condoni fiscali. Il ricorso alle sanatorie segna una rilevante regressione democratica, lo Stato fa cassa, ottenendo molto meno di quanto otterrebbe con una seria lotta all'evasione; rinuncia, quindi, al controllo. Gli onesti contribuenti si sentono beffati e perdono la fiducia nelle Istituzioni; alcuni contribuenti onesti condonano, comunque, per il timore di eventuali controlli del Fisco nei confronti di chi non abbia aderito allo scempio. In questo modo, si spezza del tutto ogni virtuoso collegamento tra cittadino e Stato: svanisce quel principio di concreta cooperazione.

Tabella 4.2: I condoni in Italia

CONDONI: SERIE STORICA 1973-2004

% di gettito incassato dall'Erario rispetto alle previsioni

Tipologia di condono	Anno	% di gettito incassato rispetto alle previsioni
Fiscale	1973	15,6
Valutario	1976	4
Previdenziale (*)	1980-2003	91,5
Fiscale	1982	113
Edilizio	1985	58
Fiscale ex forfettari	1989	1,76
Irregolarità formali	1989	23,3
Immobiliare	1989	6,4
Tassa rifiuti	1989	3,3
Fiscale (tombale)	1992	120,6
Concordato	1994	12,4
Edilizio	1994	71
Scritture contabili	1995	2,7
Omessi versamenti Iva	1997	81,8
Fiscale (compreso tombale 1997/2002)	2002-2003	73,6
Valutario	2003	11,7
Edilizio ambientale-demaniale	2003-2004	34,5
TOTALE GETTITO 1973-2004	104,5 (**)	

(*) Questo condono è stato realizzato più volte tra il 1980 e il 2003

(**) miliardi di euro attualizzati 2005

Fonte: Ufficio Studi di CGIA di Mestre

I contribuenti hanno incorporato razionalmente nelle loro funzioni di comportamento l'informazione costituita dall'incoerenza degli ultimatum che l'Erario lancia nel corso

del tempo e ciò può aver determinato gli effetti negativi sull'andamento del gettito tributario che abbiamo riscontrato empiricamente. I risultati che emergono da verifiche empiriche mostrano chiaramente la nocività dei condoni nel caso dell'Italia. 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 a pagare le tasse. Riferisce Zamagni (2012) che condoni e affrancamenti divengono gli ingredienti necessari a far funzionare il "mercato dell'evasione". L'incertezza diviene sistemica, è agevole dimostrare che non è razionale pagare le tasse. 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 stati scoperti non implica affatto che l'evasore paghi effettivamente quanto dovuto.

Fedeli e Zangari (2003) analizzano empiricamente gli effetti dei principali condoni in Italia attraverso tecniche di analisi delle serie storiche e mostrano che, con l'eccezione del condono del 1982 che si è rivelato neutrale, gli altri condoni hanno avuto effetti negativi sul livello di assolvimento degli obblighi tributari. Il condono fa emergere nuova materia imponibile attraverso l'iscrizione di nuovi soggetti nei ruoli delle imposte. Quando il condono è di tipo estensivo i contribuenti onesti potrebbero essere incentivati a convertirsi in evasori. Il problema dell'evasione fiscale vede lo Stato italiano, pur impegnato in una lotta contro gli evasori, assumere talvolta le vesti della controparte debole in quello che gli economisti definiscono il "**gioco del pollo**" (*chicken game*).

4.2.8. Miglioramento del sistema fiscale

Alm, Martinez-Vazquez, e Schneider (2003), Alm e Torgler (2011) riconoscono come la maggior parte delle persone/contribuenti non ami pagare le tasse, usano una varietà di espedienti per evitarle e per l'autorità fiscale è difficile imporre e riscuotere le tasse ovunque e in qualsiasi momento. Kirchler, Hoelz e Wahl (2008) hanno detto che il Governo ha interesse primario e la responsabilità a garantire che i cittadini seguono questo dovere civico e si comportino in conformità con le disposizioni delle leggi fiscali indipendentemente dal loro status sociale. Tutte le Amministrazioni Fiscali esistono per garantire il rispetto delle leggi fiscali, del regime fiscale. Le Amministrazioni agiscono originariamente tenendo a mente il modello standard della scelta individuale partendo

dal presupposto grezzo che all'aumentare dei controlli e delle sanzioni aumenta certamente anche la *tax compliance*.

Il contributo di Simon James e Alison Edwards mostra che lo sviluppo di una politica fiscale è un processo complesso. Il sistema fiscale viene utilizzato per ottenere una vasta gamma di scopi e obiettivi al di là dell'aumento delle entrate e lo fa in un ambiente complesso e mutevole, se una riforma fiscale non tiene conto di tutti i fattori rilevanti, i vantaggi per i Governi derivanti da particolari cambiamenti potrebbero essere superati dagli svantaggi imprevisti. Secondo Bird, Martinez-Vazquez e Torgler se i contribuenti ritengono di vivere in uno Stato in cui la corruzione è dilagante e la fiducia nell'autorità è bassa, la volontà di votare per i livelli più elevati di tassazione e di rispettare i loro obblighi fiscali diminuirà. Alm (1999) ricordando gli studi sulla compliance fino a quel momento prodotti afferma che una crescita dei controlli porta ad una maggiore compliance con un tasso di elasticità che va dallo 0,1-0,2. Prova più empirica suggerisce che una maggiorazione dell'aliquota si traduce generalmente con una riduzione della *tax compliance* con un'elasticità stimata di -0.5 a - 3.0. Come sottolineato nei precedenti capitoli, esistono limitazioni significative nella capacità di questa teoria ad illustrare i principali aspetti del comportamento dell'individuo; occorre, pertanto, ampliare tali teorie inserendo il comportamento quale elemento base per l'analisi della *tax compliance*. Come abbiamo già visto in precedenza, inoltre, la capacità di disporre di informazioni sul contribuente e sulla propria capacità di spesa permette una configurazione dello stesso più puntuale e più prossima alla realtà, l'idea che bisogna però subito sottolineare è che risulta impossibile poter controllare tutti i contribuenti e soprattutto che pene troppo severe hanno andamenti talvolta diversi dalle aspettative. Per questa ragione oltre che per la presenza di costi nell'implementazione dei controlli si potrebbe affermare che la migliore politica del Governo è quella di un soggetto che pragmaticamente riconosca che l'evasione non può essere completamente eliminata (Polinsky e Shavell, 1984). Tale politica dovrebbe includere, comunque, una ricerca di efficienza tesa a stimolare se non norme positive quanto meno la deterrenza a compiere atti *non compliant*.

I tre paradigmi di Alm

James Alm in “Measuring, explaining, and controlling tax evasion: lessons from theory, experiments, and field studies” (2012) presenta tre soluzioni corrispondenti a tre paradigmi diversi:

1) Accrescere controlli (Paradigma “Controlli”): Sotto il primo paradigma l'enfasi è esclusivamente sulla repressione dei comportamenti illegali attraverso controlli frequenti e penalità certe. Questo è stato il paradigma tradizionale delle Amministrazioni Fiscali nel corso della storia che si basa sulla teoria dell' economia del crimine. Nella pratica esiste un *set* di azioni e ognuna potrebbe migliorare l'individuazione dell'evasione e la punizione. Queste attività comprendono: l'aumento del numero dei controlli, il miglioramento della qualità dei controlli, il miglioramento della selezione dei soggetti da sottoporre a controllo (utilizzando i metodi di selezione di audit più sistematici, ad esempio, i metodi di "*scoring*"), miglioramento dello scambio di informazioni tra i governi, inasprimento delle sanzioni, migliorando la comunicazione attraverso la pubblicità rappresentando l'idea che l'evasione sia subdola e pericolosa per la comunità etc...

2) Migliorare i servizi (Paradigma “Servizio”): Per convincere il contribuente a pagare l'amministrazione deve assicurare al contribuente-cliente l'erogazione di servizi volti a facilitare le incombenze burocratiche per il pagamento delle imposte. In linea con questo paradigma, e quindi nella visione di uno Stato che dà servizi in cambio del pagamento delle tasse, le politiche possibili possono essere: promuovere servizi d'aiuto nella compilazione dei moduli tributari, migliorare i servizi telefonici e il sito dell'Agenzia delle Entrate e semplificare le procedure di pagamento e le tasse stesse. Tra le politiche rientrano la promozione dell'educazione del contribuente, l'ausilio ai contribuenti per la compilazione della dichiarazione, del pagamento delle imposte e il miglioramento del servizio di consulenza telefonica, la semplificazione delle tasse e dei moduli fiscali, e la semplificazione del pagamento. La spinta di base di questi "paradigma di servizio " è quella di trattare il contribuente più come cliente che come un potenziale criminale.

3) Cambiare la “cultura” (Paradigma “Fiducia”): rappresenta l'importanza dell'etica nei comportamenti relativi alla tax-compliance. Si tratta di un vero e proprio cambiamento governativo indotto nella cultura di pagare le tasse utilizzando i mass-media per

rinforzare la *tax compliance*, l'etica dei comportamenti, biasimando e rendendo pubblici gli elenchi degli evasori, sottolineando il legame tra il pagamento delle tasse e la ricezione di servizi pubblici, focalizzando l'attenzione e l'azione verso alcuni gruppi (ad esempio: le start up o i dipendenti) al fine di introdurre da subito l'idea che pagare le tasse è "la cosa giusta da fare", arruolando altre organizzazioni per promuovere il rispetto delle imposte, evitando azioni che fanno recepire il messaggio ai contribuenti che barare è "bene" (ad esempio, un condono fiscale), e affrontare le disuguaglianze percepite in modo che le persone si sentano trattate con equità e giustizia. E' questo terzo paradigma che, credo, rappresenti la svolta, ma in gran parte viene trascurato per migliorare la conformità.

La partecipazione individuale alle scelte politiche

Molti elementi relativi alla scienza comportamentale implicano che una maggiore partecipazione individuale nel processo decisionale favorisca un maggiore livello di *tax compliance* soprattutto perché la partecipazione implica un certo impegno verso le Istituzioni e tale impegno, a sua volta, richiede un comportamento coerente con parole e azioni. Le prove empiriche suggeriscono che il rispetto delle norme è maggiore quando i contribuenti sentono di avere una voce nel modo in cui le loro tasse saranno spese. Sotto tale circostanze, è probabile che si sentono più inclini a pagare le tasse. Feld e Tyran (2002) in un esperimento di laboratorio analizzano tre ipotesi relative alla riscossione delle tasse per il finanziamento di un bene pubblico che offre benefici ai partecipanti. (l'ipotesi originaria, dunque, è che esistono degli incentivi intrinseci a pagare le tasse e poi che la probabilità di controllo sia al 100%- l'evasore sicuramente viene scoperto). Nel primo trattamento si presume che l'evasione non generi sanzioni per cui l'individuo razionale dovrebbe evadere la totalità delle tasse, in realtà si evidenzia una percentuale di reddito dichiarato pari al 30% generato probabilmente dalla spinta motivazionale intrinseca. Nel secondo esperimento l'ipotesi è di una sanzione minima ma lo scostamento rispetto al I gruppo non è significativo 38% anziché 30%. Nel terzo caso, viene esaminato l'impatto della scelta dei partecipanti ad evadere con una pena inerente la *tax morale*. Se la proposta viene accettata dalla maggioranza la penalità è identica al secondo trattamento i risultati in questo caso sono più performanti. La correlazione positiva tra partecipazione politica e lotta all'evasione fiscale, che è provato da Feld e

Tyran (2002) è verificata sperimentalmente da altri studi: Weck Hannemann e Pommerehne (1989) mostrano che i contribuenti che hanno la capacità di partecipare al processo decisionale circa l'uso di pagamenti fiscali percepiscono i pagamenti fiscali come più equi, inoltre, in sede di esame e nel sondaggio letteratura di Pommerehne (1985) si è dimostrato che l'evasione fiscale è meno comune in quelle comunità in cui i contribuenti hanno diritto di partecipazione politica.

Guardando la prova sperimentale, Alm, McClelland e Schulze (1999), Feld e Tyran (2002) e Torgler e Schaltegger (2003) trovarono che la votazione su questioni fiscali ha un effetto positivo per la lotta all'evasione fiscale.

Analisi territoriale

L'esigenza di una mappatura del territorio attraverso gli applicativi informatici a disposizione, del censimento dei rischi di evasione e/o elusione e dell'individuazione delle posizioni a rischio da selezionare, graduate in funzione del *risk score* attribuito, rappresenta l'elemento che migliora l'efficacia dell'azione dell'Agenzia Fiscale. L'Agenzia delle Entrate è consapevole che per ottenere una conoscenza della platea ed una buona selezione dei soggetti da sottoporre a verifica è necessario segmentare la platea di contribuenti ed analizzare in maniera differente i differenti profili di rischio. La definizione di specifici piani operativi differenziati per tipologia di fenomeni fraudolenti, l'incremento dell'efficacia dell'attività di controllo tramite l'attività di tutoraggio dei grandi e medi contribuenti, l'utilizzo mirato delle indagini finanziarie, gli accertamenti alle persone fisiche basati sulla determinazione sintetica del reddito; il potenziamento degli strumenti e delle procedure per la riscossione.

Sinergia con i Comuni

Tra gli elementi riguardanti il sistema fiscale, un novero particolare deve essere dato a quelle Istituzioni di prossimità che potrebbero contemporaneamente svolgere un ruolo di deterrenza nonché di crescita di compliance e nello specifico parliamo dei comuni ai quali è stato riconosciuto dalla norma una percentuale di accertato in caso di segnalazioni qualificate e che portano al recupero di imposta. Nonostante la quota sia stata portata per le annualità 2012-14 al 100% la quantità di evasione scoperta è pari nel 2012 a circa 3 milioni nel 2012, cifre marginali ed oltre 2/3 di queste ricomprese tra due regioni: Emilia Romagna e Lombardia. Di certo un'adeguata implementazione delle

sinergie in un sistema caratterizzato da diversi livelli di Governo, è certamente fattore di deterrenza.

4.2.9. L'aspetto dilazionatorio delle verifiche non valutato (il modello "NC – C - NC⁴²")

Da questo *excursus* sui diversi punti di vista nell'analisi degli elementi da cui scaturisce una maggiore o minore compliance, lo scrivente può trarre le seguenti conclusioni da cui fa derivare un possibile modello comportamentale ad oggi non analizzato se non in parte marginale:

Le Agenzie Fiscali, pur abbracciando oggi l'idea di un miglioramento della compliance attraverso l'implementazione di comportamenti votati ad essa, hanno ben presente per ragione di scarsità di risorse il modello A-S e su di esso, generalmente, si appoggiano nel contrastare i comportamenti non conformi alla normativa fiscale, facendo così crescere il numero dei controlli ed al contempo le sanzioni; tale elemento, pur avendo dei detrattori, viene sostenuto dagli studi empirici che provano comunque un rapporto sinallagmatico tra *tax compliance* e maggiori controlli.

I componenti della morale fiscale, come motivatori interni non sono statici, interagiscono con l'ambiente e sono influenzati dalle percezioni degli individui. Di conseguenza, un agente esterno, come ad esempio l'Agenzia delle Entrate, può influenzare le norme di morale fiscale e quindi gli adempimenti fiscali. Da quanto emerge dallo studio del comportamento del contribuente, infatti, pur rappresentando le norme, soprattutto quelle interiori, degli elementi stabili non significa che non siano mutevoli e gli elementi che possono causare tale mutevolezza sono sia interiori che esteriori; si rimanda a quanto già ampiamente ricordato in diversi paragrafi circa le norme fiscali. Non esiste la categoria dell'evasore ma esiste l'evasione, certamente può esserci una maggiore o minore propensione all'evasione ma che non dipende dall'individuo in sé ma da una serie di elementi che profilano il contribuente.

Esiste un effetto dilazionatorio nell'analisi dell'evasione, se consideriamo il sistema fiscale italiano i redditi percepiti nell'anno x-1 saranno dichiarati al fisco nella seconda metà dell'anno x e potranno essere accertati maggiori redditi entro l'anno x+4. Esiste un

⁴² "Non Compliant – Compliant – Non compliant"

periodo di 4 anni dalla presentazione della dichiarazione del reddito ed il suo accertamento da parte delle Agenzie fiscali.

Uno degli elementi di cui non si tiene conto nella formulazione dei modelli, ma che giova ricordare⁴³ ed è insito in una delle domande del questionario è l'aspetto intertemporale, tra dichiarazione e controllo. Il lasso di tempo di 4 anni che può trascorrere tra la dichiarazione e la fase di controllo, è un lasso di tempo ragguardevole perché nel frattempo si può modificare la caratterizzazione morale del contribuente, magari in positivo, e che potrebbe essere messa a rischio da controlli eccessivi e sanzioni spropositate; nonostante il modello A.S. raccomandi per la lotta agli evasori proprio ciò l'applicazione addirittura di una norma come quella della pubblicazione dei nomi degli evasori per rappresentare la realtà del modello, potrebbe addirittura fungere da chiave per una nuova modifica dei comportamenti dei contribuenti onesti in comportamenti non *tax compliant*. Occorre, infatti, ricordare che non esiste una staticità nel comportamento del contribuente ma, piuttosto, una dinamicità frutto di rapporti dinamici con l'Amministrazione Fiscale e con l'ambiente circostante; la volontà di aderire completamente ai dettami normativi può dipendere da diversi fattori più o meno controllabili e che variano la sensibilità del contribuente alla *tax compliance*.

Supponiamo che un contribuente Signor Bianchi nell'anno 2000, dovendo presentare la dichiarazione dei redditi, ritenga di voler sottostimare i suoi redditi del 20%; tale sotto-dichiarazione può essere dovuta a vari fattori assumiamo di considerare solo alcune ipotesi, comunque presenti nei paragrafi precedenti: un semplice rapporto interlocutorio con l'amministrazione fiscale che si è concluso con degli screzi tra funzionario e contribuente, un condono per gli anni passati approvato quell'anno e la possibilità di un successivo condono, uno scandalo politico in cui si siano evidenziati sprechi di risorse pubbliche, la visione dei propri vicini in grado di godere di tutte le agevolazioni previste dalla Pubblica Amministrazione per i meno abbienti e, comunque, con un tenore di vita di gran lunga al di sopra del reddito dichiarato, o, cosa quanto mai attuale, da una situazione di contingente illiquidità. Ipotizzando, inoltre, che dall'anno successivo, forse per il prevalere del senso di colpa o della paura di essere scoperto, il soggetto dichiara

⁴³ Nel **questionario** si chiede di valutare la probabilità di essere controllati nei successivi 4 anni tale domanda è il frutto di quanto è emerso in una delle interviste propedeutiche alla compilazione del questionario, un intervistato infatti riferiva questo aspetto ad una domanda dello scrivente se gli creasse disagio non aver dichiarato l'intero reddito o comunque non lo preoccupasse l'eventuale sanzione affermando "... e comunque il fatto che quest'anno non abbia dichiarato tutto il mio reddito (riferiva problemi di liquidità: ndr) non è un problema che devo tenere in considerazione adesso se mai, qualora non ci fosse un condono prima, e mi scoprissero rappresenterebbe un problema tra tre quattro anni)

tutto il reddito portandosi ad una *compliance* perfetta sia da un punto di vista dichiarativo che da un punto di vista di adempimenti, il soggetto fa proprio quel “*modus operandi*” e continuerebbe ad adottarli *ad libitum*.

Ipotizziamo ancora che il quarto anno successivo alla presentazione della dichiarazione nei confronti del signor Bianchi venga avviato un accertamento che rileva il comportamento evasivo dell’anno 2000 attivando tutta quella serie di procedure richieste per la lotta all’evasione e mettendo alla gogna mediatica lo stesso soggetto, sanzionandolo enormemente e spropositatamente. Tutti questi atti che sono previsti nella lotta all’evasione e che si ritengono validi per l’evasore “tipo” per il signor Bianchi potrebbero essere frutto di un effetto spiazzamento in grado di modificare, questa volta in negativo, la “morfologia del contribuente”.

4.3. 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. 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 per cento); 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 per cento) o perché sono richiesti dalle categorie che evadono (25 per cento). 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.

4.4. Limiti e spunti di ricerca

Il capitolo ha ripercorso le possibili determinanti motivazionali e non, del Tax Gap analizzandole anche in un'ottica di miglioramento della *tax compliance* con particolare riferimento al miglioramento della *tax morale*. Sono inseriti degli spunti di analisi ed elementi in grado di giustificare situazioni fiscali con elevato tax gap; all'interno sono presenti anche degli spunti che emergono dall'analisi dei dati relativi al questionario emarginato nel V capitolo. Lo sforzo è stato rappresentato nell'approccio al problema, non si è analizzato l'evasione in sé, ma il comportamento del contribuente e cosa lo spinge a trasformare un rapporto collaborativo in un rapporto antagonista allo Stato. La ricerca in questo ambito non è volutamente entrata nel dettaglio degli studi condotti sui singoli elementi ma ne ha voluto analizzare diversi in funzione delle informazioni derivanti dall'analisi empirica.

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

Nei capitoli precedenti è stato sottolineato come una parte emergente della letteratura scientifica relativa alla lotta all'evasione fiscale inizi a proporre strumenti alternative per l'individuazione di elementi per il raggiungimento della tax compliance (Gemmell e Hasseldine, 2013). Lo strumento prevalente per la misura della non compliance 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 (Creedy e Gemmell, 2012) si rappresenta la necessità, pertanto, di parlare di un effetto "meccanico" e "comportamentale" (Saez et al, 2012). 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) 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). 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. Lo scrivente ritiene, in aggiunta, che più complesso è il sistema fiscale più è incontrollabile, giacché i fattori da considerare nella formazione del tax gap sono numerosi. 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 (Cialdini, 1989; Kirchler, 2007; Murphy, 2008; Murphy et al, 2009; Torgler, 2008; Wenzel, 2007; Boll 2013) e una parte che fornisce analisi qualitative e interpretative su come l'azione dello Stato impatti sui contribuenti (Lamb, 2001; Likhovski 2007, Tuck 2010). 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 (ad esempio Alm e Gomez, 2008;

Kirchler et al, 2006; Murphy, 2004, 2008; Murphy et al, 2009; Wenzel, 2007). L'analisi critica dei sistemi fiscali predilige la ricerca sul campo agli esperimenti, lo studio e l'analisi della realtà, le interviste face to face o l'analisi documentale (Boll, 2013). Alcuni ricercatori fanno rientrare questo ambito di studi nella ricerca dei “*Critical accounting studies*” (Boll, 2011, 2012; Turner e Apelt 2005; Rawlings, 2012). Per lungo tempo il settore fiscale è stato dominato dalla scelta razionale e dagli approcci quantitativi (Boden et al. 2010; Oates, 2012). 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. L'analisi dei dati in questo capitolo riprende l'idea espressa da Oates e da Boll per cui la tax compliance è un mix di contributi. 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.

5.1. 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)

- *Desk Research*: (impostata come Secondary Data Analysis) Eures; HMRC; European Commission; Blažić et al 2006; James et al 2007; Nsama, M. 2013; Frey 2003; Modigliani and Cohn 1979; Cohen et al. 2005; Alm and Embaye 2011; Alm et al. 1991.
- *Survey*: Torgler 2003; Cannari e D'Alessio 2007; Shafir et al. 1997; Fochmann et al 2010; Dubin et al. 1990; Gruber and Saez 2002; LeMieux et al. 1994; De Paula and Schneider 2010, Polinsky and Shavell 2000; Lozza et al. 2013.
- *Field Research*: Blumenthal et al. 2001, Slemrod et al. 2001; Iyer et al. 2010; Kleven et al. 2010, Alm and Torgler 2006, Alm, Martinez-Vazquez and Torgler 2006.

- *Lab Research*: Kaplan, Newberry, e Reckers 1997, Fehr and Tyran 2001, Torgler 2003; Santoro, Florio 2011; Roth 1995 Friedland, Maital e Rutenberg 1978

Molti degli esperimenti, sulla *tax compliance*, sono stati condotti grazie all'utilizzo di studenti. Esistono a tal proposito due filoni di pensiero: un primo filone sostenuto da Baldry (1987) che dimostra che le risposte degli studenti non sono significativamente differenti rispetto a quelle di altri contribuenti ed il motivo sarebbe ascrivibile al fatto che i processi cognitivi dell'esperimento non sono differenti dalle risposte del potenziale universo di campionamento; un secondo filone, tra cui Gërkhani and Schram (2001), che, dopo aver dimostrato gli errori presenti nel proprio lavoro di ricerca condotto con l'ausilio di studenti, riferiscono di risultati scarsamente rappresentativi della realtà. Pur consci che molti autori hanno prodotto inferenze dopo aver analizzato i dati collezionati nelle Università tra studenti, e pur pensando che tale strada potesse essere la più semplice da percorrere, abbiamo preferito somministrare dei questionari semistrutturati a contribuenti reali i quali hanno, certamente contezza, della fiscalità e non riportano atteggiamenti derivati e comunque "filtrati" di altri soggetti; lo studente rappresenterà, probabilmente, le opinioni costituite nel gruppo familiare per cui un'immagine mediata. D'altro canto Schoenberger (1991) sottolinea "*the [...] interview method is particularly appropriate in periods of economic and social change that challenge traditional analytical categories and theoretical principles*". Poi Cummings et al (2006) rimarcano che: "*Survey based analyses allow the inclusion of many socio-economic, demographic and attitudinal variables to permit the use of multivariate analyses. In this paper we utilize both field and laboratory data to investigate the effects of cultural norms on compliance behavior*".

5.2. Alcune indagini precedenti e i loro risultati

Nel progetto "**Happiness and tax morale: An empirical analysis**" di Lubian e Zarri, (2011) 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 politica (Frey e Stutzer, 2000), del volontariato (Thoits e Hewitt, 2001), del matrimonio (Stutzer e Frey, 2006), della religiosità (Clark e

Lelkes, 2009). 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. Nell'indagine già esaminata dalla **Banca d'Italia** circa le opinioni degli italiani sull'evasione fiscale, Luigi Cannari e Giovanni D'Alessio (2007), attraverso la Bank of Italy's Survey on Household Income and Wealth (SHIW), propongono una serie di domande, alcune delle quali ricomprese nel questionario dello scrivente, finalizzate alla conoscenza della propensione all'evasione, registrando una maggiore propensione per gli autonomi rispetto ai dipendenti; all'interno del gruppo dei dipendenti maggiore per i "colletti blu" e, secondo lo studio in diminuzione in base all'età matura e la maggiore formazione scolastica. Anche l'**Eures** predispone un'indagine campionaria relativa ai beni e servizi forniti da commercianti, artigiani e professionisti al cittadino-consumatore e di cui si è già parlato nel III Capitolo al quale si rinvia. 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.

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), come già introdotto nei capitoli precedenti, 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. Una valida sintesi degli esperimenti condotti sulla compliance deriva dal lavoro di ricerca di **Fonseca e Myles** che propongono la seguente tabella riassuntiva:

Tabella 5.1: Tabella Esperimenti condotti per indagare elementi della tax compliance e risultati

Experiment	Subjects	Sample size	Income	Treatments	Key results
Friedland et al (1978)	Students	15	Allocated	Fine rate, tax rate	Higher tax rate increases evasion
Spicer and Becker (1980)	Students	57	Allocated	Information on average tax rate	Relative tax rate affects evasion
Friedland (1982)	Students	13	Allocated	Vague or precise information	Vague information increases deterrence
Spicer and Thomas (1982)	Students	54	Allocated	Information on audit probability	Decision to evade is affected
Spicer and Hero (1985)	Students	36	Allocated	Level of compliance in prior game	Evasion decision not affect
Baldry (1986)	Unreported	Unknown	Allocated	Evasion or gambling	Evasion is not the same as gambling
Becker et al (1987)	Students	116	Earned	Transfer of tax revenue	Benefits determine evasion
Alm et al (1990)	Students	60	Allocated	Probability, fine, amnesty	Amnesties reduce compliance
Beck et al (1991)	Students	112	Allocated	Uncertainty about tax liability	Tax rate not significant
Collins and Plumlee (1991)	Students	120	Earned	Information used in audit rule	Conditional audits reduce evasion
Alm et al. (1992a)	Students	Unknown	Random	Uncertainty on fine, tax, probability	Effect linked to public good provision
Alm et al. (1992b)	Students	At most 120	Random	Tax, fine, probability, public good	Public good effect complex
Martinez-Vazquez et al. (1992)	Students	157	Described	Alternative withholding scenarios	Withholding position not important
Alm et al. (1992)	Students	72	Random	Probability, multiplier, terminology	No framing effect
Alm et al. (1993)	Students	80	Random	Rule for audit selection	Endogenous rule better
Alm and McKee (2004)	Students	40	Random	Audit rule and chat	Chat could coordinate low compliance
Alm et al. (2004)	Students	326	Earned	Percentage of matched income	Non-matched on edge of significant
Cummings et al. (2005)	Mixed	187	Allocated	Country, fine, probability	Compliance varies across countries
Experiment	Subjects	Sample size	Income	Treatments	Key results
Alm et al. (2006)	Students	326	Earned	Official and unofficial information	Unofficial information raises compliance
Gerxhani and Schram (2006)	Students,	144	Random	Registered or unregistered income	More evasion from unregistered
	Staff	92			

Mitone (2006)	Students	240	Allocated	Audit backdating, transfers	Transfers reduce evasion
Alm et al. (2009)	Students	326	Earned	Official and unofficial information	Unofficial information raises compliance
Bazart and Pickhardt (2009)	Students	63	Allocated	Lottery as reward for honesty	Lottery increased compliance
Alm et al. (2010)	Students	338	Earned	Filing and eligibility for welfare	Inducements raise filing
Alm et al. (2010)	Students,	131	Earned	Uncertainty and service	Uncertainty reduces compliance
	Staff				
Wahl et al. (2010)	Students	124	Allocated	Trust and power	Responses as expected
	Self-employed	186	Questionnaire		
Kastlunger et al. (2011)	Students	86	Allocated	Reward for honesty if audited	No significant effects

Fonte: Fonseca e Myles “A Survey of Experiments on Tax Compliance”

5.3. Metodologia e questionario

Giova ricordare che, prima della preparazione e somministrazione del questionario e dopo una riesamina delle *survey* già pubblicate ed inerenti la *tax compliance*, lo scrivente ha svolto sei interviste⁴⁴ di circa 40 minuti e con domande aperte sulla fiscalità (per sviluppare, poi, gli *item* presenti nel questionario). Si può pensare alle interviste come a “conversazioni con uno scopo” (Kahn e Cannell, 1957). L’intervista, generalmente, può essere: aperta o non strutturata, strutturata, semi-strutturata e di gruppo (Fontana e Frey, 1994). I primi tre tipi derivano il loro nome dal grado di controllo che l’intervistatore impone sulla conversazione e nel seguire un insieme predefinito di domande, il quarto richiede invece un gruppo di persone coordinato da un moderatore che facilita la discussione su di una serie di argomenti predefiniti (Preece et al., 2004). Nel caso di specie, per ottenere delle informazioni generiche circa la percezione del sistema fiscale e delle variabili avvertite come determinanti, per considerare lo stesso un buon o cattivo sistema fiscale, si è ritenuto opportuno l’utilizzo dell’intervista aperta. Seguendo le linee guida di Robson (1993) si è cercato di: evitare un linguaggio gergale semplificando, perciò, il registro, essere assertivi evitando di porre delle questioni che potessero orientare la risposta.

⁴⁴ Uomo Pensionato Nord – Donna dipendente Nord – Uomo imprenditore Centro – Donna lavoro a progetto Centro – Uomo agricoltore sud e Donna commercialista sud

I dati riprodotti in forma testuale hanno permesso un'analisi testuale attraverso l'individuazione di parole e categorie specifiche rappresentate successivamente negli *item* del questionario. 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 15 (Demos & Pi e Demetra 2011) percettrice di reddito. Il questionario semistrutturato è stato somministrato attraverso tre canali di somministrazione: Mail survey, Face to Face Interview e Questionario on line. Il campionamento non probabilistico (in particolare per il questionario on line) è stato di tipo "a valanga". Il totale dei contatti ammontava a circa 2000 soggetti mentre il totale di interviste complete effettuate ed utili per l'analisi è risultato essere pari a 408 unità con un tasso di risposta di poco superiore al 20% dato in parte determinato dall'argomento complesso e "sensibile". L'approccio allo studio del questionario, considerato l'aspetto esplorativo dello stesso, è stato preminentemente di tipo quali-quantitativo. Per quanto concerne la numerosità del campione si ricorda che Massarrat-Mashhadi e Sielaff (2012) 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) 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 (2006) 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). Il questionario si compone di 7 sezioni: la prima sezione rappresenta la descrizione del rispondente, ed è rappresentata da *item* tesi ad acquisire informazioni socio-demografiche del rispondente; le sezioni 2 e 3 afferiscono ad elementi inerenti la *tax compliance* (in particolare, la sezione 2 chiede al rispondente di definire attraverso risposte dicotomiche la propria posizione sia in termini di opinione che di azioni compiute - si tratta di focalizzare, al meglio le caratteristiche dell'intervistato - e la sezione 3 attraverso domande indirette ha lo scopo di comprendere l'opinione di alcuni fenomeni relativi all'"etica fiscale" ed alla

percezione di “equità” (solo a titolo di esempio si riportano gli *item* principali della sezione “Pagare le tasse è uno dei doveri fondamentali di un cittadino”; “È giusto non pagare le tasse se si ritiene che siano ingiuste.”; “In Italia le tasse vengono pagate sempre dalle stesse categorie di cittadini.”; “Un cittadino paga più volentieri le tasse se sa che le pagano tutti.”; “Il carico fiscale è distribuito in modo equo tra i cittadini.”; “Penso che il fisco mi controlli eccessivamente.”...), Anche la sezione 4 utilizza scale Likert: in questo ambito si analizza la percezione dei contribuenti sull’operato delle Istituzioni (Agenzia delle Entrate, Guardia di Finanza, Stato...). La sezione 5, poi, cerca di analizzare e quantificare la percezione che il contribuente ha dei controlli verso di sé e verso gli altri oltre a cercare di indagare il comportamento del contribuente in fase di dichiarazione e quello potenziale in risposta a maggiori controlli o al probabile futuro condono. La sezione 6 analizza l’impatto della comunicazione sociale implementata negli scorsi anni e l’ultima sezione prevede risposte aperte (molto significative) relative all’idea di base che il contribuente ha dello Stato e sulla sua opportuna presenza nell’economia. Alcune domande all’interno del questionario sono state riproposte secondo diversi punti di vista al fine di valutare l’attenzione del contribuente nel rispondere al questionario; altre, poi, connesse fra di loro permettono di quantificare ed avere un’informazione complessiva dei contribuenti che nel presente o negli ultimi anni non sono stati *tax compliant*. Per alcune domande, soprattutto quelle che prevedono un’opinione su di una norma sociale, è stata data la possibilità al contribuente intervistato di poter rispondere oltre ai canonici “sì” e “no”, anche “a volte”, ciò al fine di ridurre sia le barriere che generano tensione sia la spinta verso la risposta che condivide la norma sociale. Questo questionario, pur non avendo una popolazione rappresentativa (in termini statistici) della popolazione italiana, dà comunque l’opportunità di indagare le molteplici dimensioni della morale fiscale degli intervistati. La costruzione di indici tipologici e di variabili latenti tese a ridurre il numero delle variabili ed a ridurre anche eventuali soggettività presenti in alcuni *item* del questionario, ha permesso, inoltre, una minore sensibilità ad errori di misura ed una minore presenza di valori anomali. Dove presente una forte polarizzazione è stato variato l’assetto trasformandola in una variabile dicotomica, per permettere una conoscenza del fenomeno che esulasse dalle contingenti spinte psicologiche tese ad avvallare un comportamento conforme alla norma sociale.

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, caratterizzata da iniziali interviste personali ed un questionario semistrutturato, 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 in parte l'esistenza di elementi correlati alla *tax morale* ed in parte l'impatto della comunicazione sociale sui contribuenti. L'Analisi delle Componenti Principali, in parte utilizzata per questo studio, era stata utilizzata in precedenti indagini come in quella condotta da Cannari e D'Alessio per conto della Banca d'Italia su: "le opinioni degli italiani sull'evasione fiscale" o ancora Marè e Chiarini (2008) nello studio "L'evasione fiscale: dimensione, cause e rimedi" poi: Gisselquist, R. M., e Niño-Zarazúa, M. (2013), G Corneo e F Neher (2012); Onnis e Tirelli (2011), Guyton et al (2003) ed altri. Tale metodologia ha consentito di ridurre la dimensionalità dell'insieme dei dati eliminando la ridondanza di informazioni risultato di n variabili correlate e di sostituire a queste ultime un minor numero di nuove componenti tra loro non correlate e legate linearmente alle variabili di partenza. (Di Franco 2001, 2009; Barbaranelli 2006). La presenza di variabili quasi cardinali e la presenza di variabili dicotomiche, giustificano l'utilizzo dell'ACP (Barbaranelli, 2006). Ulteriori fenomeni degni di analisi ed individuabili attraverso due o più variabili sono stati sintetizzati con l'ausilio di indici tipologici; l'utilizzo di tali indici è molto frequente nella ricerca sociale per la molteplicità di variabili categoriali che la caratterizzano e si avvalgono della procedura di costruzione e riduzione di uno spazio di attributi (Statera. 1997; Corbetta 1999); la loro costruzione non è tesa ad analizzare la somma delle variabili originarie bensì la loro interazione (Agnoli 2002, Cipollini 2004). Alla base della costruzione vi è, quindi, un criterio logico e non matematico. Solo in un caso si è, infine, ritenuto opportuna la fruizione di un indice additivo. Il tasso di risposta sia con le interviste dirette sia con le mail-interview è

risultato basso e comunque inferiore rispetto al questionario on-line, per il quale il tasso di risposta è stato più alto, probabilmente perché determinato da un network di contatti creatosi e che ha dato maggior fiducia di riservatezza ai rispondenti. Il questionario proponeva una serie di *item*, ognuno dei quali rifletteva una particolare manifestazione del fenomeno *tax compliance* o *tax morale*. L'indagine aveva la finalità di analizzare le dimensioni e le dinamiche della Compliance sull'evasione fiscale. Si era consci che fosse difficile ottenere informazioni sul comportamento degli adempimenti fiscali. Torgler (2003), citando Cowell (1991), afferma: *“Data from official investigation are hardly ever available and data from other sources may be suspect: if you could directly observe and measure a hidden activity, then presumably it could not really have been properly hidden in the first place”*. D'altro canto, però, gli esperimenti di laboratorio condotti per avere un ambiente controllato ed analizzare il comportamento dei contribuenti hanno come contropartita l'artificialità dell'ambiente stesso e quindi la difficoltà di generalizzazione dei comportamenti. (Spicer e Thomas, 1982). L'utilizzo di questionari, comunque, dovrebbe addivenire al problema dell'artificiosità dell'ambiente, non è possibile analizzare il fenomeno ed i mutamenti determinati da scelte politiche ma solo le potenziali reazioni degli intervistati ai possibili mutamenti. Parte della letteratura riferita all'analisi della *tax compliance* propone i questionari ad esperti del settore (un esempio: Randisi, 2011). L'informazione quantitativa basata sulla statistica descrittiva ha, in campo tributario, una tradizione che risale alle origini del sistema impositivo (Manestra, 2010). Si tratta di tecniche di statistica multivariata che permettono di analizzare l'informazione contenuta in una o più variabili latenti (le componenti principali). Gli indicatori da utilizzare sono i primi delle emergenti variabili latenti (e più rilevanti in termini di varianza originaria spiegata) (Cannari e D'Alessio, 2007).

5.4. Le risultanze del questionario sulla base delle differenze socio-demografiche.

Secondo la psicologia fiscale (Ferrari e Randisi 2010) esistono tre livelli di analisi del comportamento umano: un primo livello strettamente individuale, per cui alcune persone tendono a comportarsi in modo più coerente al modello, dell'“uomo economico razionale”, con la tendenza a massimizzare l'utilità attesa; un secondo livello sociale, che spiega come differenze fra individui possono essere attribuite a diversi tipi di

socializzazione e quindi di acquisizione di valori e modi di pensare; un ultimo livello, infine, relativo alle differenze culturali, che accentuano ciò che è socialmente ritenuto accettabile o no, e che portano, per esempio, a giudicare l'evasione fiscale più accettabile in Italia rispetto al Regno Unito. Il questionario che ha voluto indagare più aspetti della percezione dei sistemi fiscali e delle imposte ha avuto più successo, come già detto in precedenza, in fase di somministrazione attraverso il web ed ha cercato di comprendere come la morale spinta dalle norme sociali si rapporti con la tax compliance.. Esiste, tra l'altro, una parte considerevole della letteratura che vaglia la forte influenza sulla *tax compliance* delle norme sociali (Elster, 1989; Naylor, 1989). L'IRS ha studiato l'influenza di alcuni fattori sulla *Tax compliance* identificandone 6 principali e sotto riprodotti:

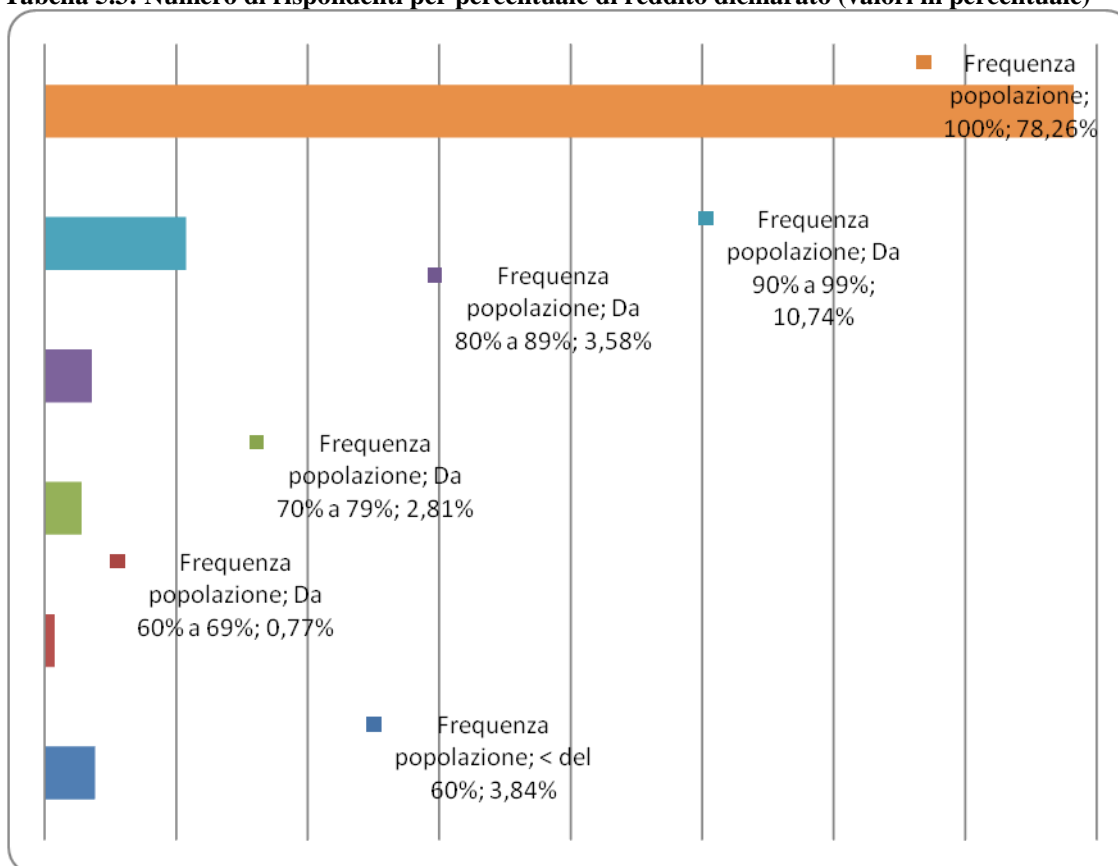
Tabella 5.2: Tabella Fattori analizzati dall'IRS per l'indagine sulla Tax Compliance

Factor	Description
Deterrence	"[P]eople comply when the potential sanction multiplied by the perceived likelihood of getting caught outweighs the economic gain from cheating." [However,] "the deterrence model is incomplete because it seems economically irrational for so many taxpayers to comply given the low probability of getting caught cheating."
Norms	"According to social norms and reciprocity theories, taxpayers who believe most other taxpayers comply are more likely to reciprocate by complying."
Tax morale	Taxpayers "who cheat may feel guilty when they break the norm if it has been adopted as the taxpayer's own tax morale." In addition, "those who trust the government and feel the tax laws and procedures are fair and fairly enforced may be more likely to feel a moral obligation to comply, even if the outcome of those procedures is unfavorable."
Trust	Taxpayers "may use unfair rules or procedures, unreasonable penalties, bad experiences with the IRS, or a lack of faith in government or the IRS to justify either reducing efforts to comply or active noncompliance."
Complexity and convenience	"Taxpayers who face complicated rules may be unable to comply, or may use complexity as a reason to justify noncompliance."
Preparers and other third parties	"Tax preparers may have a significant effect on tax compliance."

Fonte: IRS

Nell'analisi del questionario di tipo esplorativo, due sono gli *item* che rappresentano lo *status quo* della compliance, una prima domanda diretta tesa ad indagare la percentuale di reddito dichiarato, ed una seconda domanda, dicotomica, chiede se negli ultimi anni il contribuente abbia aumentato gli oneri deducibili o detraibili o ridotto gli importi in dichiarazione; dall'unione di queste due variabili si crea una variabile additiva volta a misurare l'attuale tax non compliance (sia volontaria che involontaria). I risultati appaiono eclatanti: il 22% degli intervistati ha affermato di dichiarare meno del 100%, in alcuni casi si tratta di un ridotto tasso di evasione; il 6% dei contribuenti, infatti, riduce il proprio reddito fino ad un massimo di 5 punti percentuali, un ulteriore 5% resta in un range tra il 5% ed il 10% (confronta grafico 5.3)

Tabella 5.3: Numero di rispondenti per percentuale di reddito dichiarato (valori in percentuale)



Fonte: Nostra elaborazione su dati survey

Tale valore si riduce se consideriamo l'indice sopra descritto e che per semplicità chiameremo "indice di non compliance nel tempo" e in tal caso il fenomeno riguarda il 26% dei contribuenti. Una caratteristica che emerge dal questionario è che le tasse sono percepite come eccessive da oltre il 94% degli intervistati (poco meno del 3% dei rispondenti ritiene che non sia così ed un altro 3% non risponde). Un altro dato assodato privo di elementi contrastanti o di "voci fuori da coro" è che le tasse sono percepite come ingiuste da quasi la totalità degli intervistati,, l'85% di loro ritiene, poi, che, in Italia, le tasse vengano pagate sempre dalle stesse categorie di cittadini; la stessa percentuale di contribuenti, ancora, ritiene che le tasse verrebbero pagate più volentieri se le pagassero tutti. Il giudizio sull'evasione, comunque, è un giudizio di condanna per l'83% dei contribuenti che la valutano in maniera peggiore di tanti reati minori come il tenere per sé denaro (inaccettabile per il 71% dei casi).

Tabella 5.4: Percentuale di contribuenti che, rispondendo alla domanda, ritengono inaccettabile una determinata azione

Tenere per sé il denaro di cui si è venuti in possesso in maniera fortuita ove sia possibile la restituzione al legittimo proprietario	71%
Evitare di segnalare il proprio nominativo al proprietario dell'autovettura che accidentalmente si è danneggiata durante una manovra di parcheggio	72%
Non pagare il biglietto su un mezzo pubblico	75%
Evadere le tasse	83%

Fonte: Nostra elaborazione su dati survey

Questo *item* (secondo te è giusto, qualora possibile, evadere le tasse), poi, è utilizzato in diverse indagini per misurare la tax morale si pensi ad esempio alla World Values Survey (WVS), si tratta di un'indagine a livello mondiale volta ad indagare il cambiamento socioculturale e politico, e che raccoglie i dati comparativi sui valori e sistemi di credenze tra le persone di tutto il mondo, ancora al Latinobarometro: indagine annuale sull'opinione pubblica svolta in 17 Paesi dell'America Latina (dal 1996), che riporta le opinioni, gli atteggiamenti e i comportamenti dei circa 400 milioni di abitanti e copre gran parte dell'America Latina, con l'eccezione di Cuba, la Repubblica Dominicana e Puerto Rico. Vi è poi l'ISSP International Social Survey Programme che è una Survey inserita in un programma annuale continuo di collaborazione transnazionale iniziato nel 1983 e che copre più di 30 Nazioni. Anche Torgler, infine, ha utilizzato un *item* simile per la misurazione della tax morale.

Secondo i dati dell'indagine svolta il giudizio dei contribuenti e la ferma condanna cambia nel momento in cui vengono posti di fronte alla quotidianità ed ai normali gesti che precedono l'evasione o che ne costituiscono uno strumento:

Tabella 5.5: Percentuale di contribuenti che, rispondendo alla domanda, ritengono inaccettabile una determinata azione

Commercio o scambio di beni o servizi con un amico o un conoscente "in nero".	34%
Non inserire in dichiarazione qualche piccola entrata extra difficilmente tracciabile.	46%
Ridurre il reddito dichiarato per "arrivare a fine mese".	49%
Essere pagati in contanti per un lavoro e quindi non inserire il dato in dichiarazione.	51%
Utilizzare il telefono in parte per uso privato, in parte per la professione ma registrare la bolletta mensile tutta sotto la voce "spese professionali".	57%
Incrementare un poco il dato delle spese mediche od altre spese aumentando gli oneri deducibili per pagare meno.	68%

Fonte: Nostra elaborazione su dati survey

Il passaggio dal “giudizio teorico” all’agire è irto di insidie, se è vero che, a fronte di 323 rispondenti che dichiarano inaccettabile l’evasione e di addirittura 365 contribuenti che rappresentano il pagamento delle tasse quale “dovere fondamentale” di ogni cittadino, solo 306 contribuenti (circa il 17% in meno) quest’anno non ha dichiarato redditi inferiori a quelli reali (sulla base delle loro risposte) e solo 301 sono risultati pienamente *compliant*.

Tabella 5.6: Confronto tra giudizio negativo sull’evasione e tax compliance nell’anno
(1) (percentuale di soggetti che giudicano inaccettabile sul totale intervistati)
(2) (percentuale di soggetti che nella dichiarazione in corso hanno dichiarato il 100% del proprio reddito (sotto-dichiarazione dei proventi: fattispecie più comune per il fenomeno dell’evasione))

		(1)	(2)
1_Sesso	F	85,65%	75,93%
	M	71,73%	73,82%
2_Età	< 39	70,69%	71,84%
	40 – 59	96,84%	77,85%
	≥ 60	81,58%	76,32%
3_Area geografica di provenienza	C	81,71%	81,48%
	N	78,62%	73,79%
	S	78,89%	73,33%
4_Titolo di Studio	NR	50,00%	33,33%
	Elementare	66,67%	53,33%
	Media	69,23%	61,54%
	Diploma	81,36%	81,92%
	Laurea	82,69%	76,28%
5_Condizione professionale	NR	83,33%	66,67%
	Pensionato o in cond. non prof	84,21%	82,46%
	Operaio	66,67%	69,44%
	Impiegato	82,69%	82,79%
	Quadro - Dirigente - Direttivo	82,61%	70,59%
	Impr., Lib. Prof., Commerciante, Altro Autonomo	70,51%	51,95%
6_Numero membri nucleo familiare	1	77,27%	78,79%
	2	83,15%	85,39%
	3	71,28%	72,34%
	4	87,70%	68,85%
	5	61,11%	77,78%
	NR	68,42%	63,16%
7_Fascia di reddito netto annuo famiglia	< € 25.000	80,65%	73,39%
	€ 25.000 - 49.999	77,25%	77,25%
	>€ 50.000	80,60%	71,64%
	NR	82,14%	73,13%

Fonte: Nostra elaborazione su dati survey

Posto che il dato nella seconda colonna non è completo perché, benché prevalente, non rappresenta il fenomeno evasivo *in toto*, occorre sottolineare che il delta tra la prima colonna e la seconda colonna rappresenta quei soggetti che oggi sono, probabilmente, vittima del fenomeno meglio illustrato in seguito della dissonanza cognitiva.

La complessità dell'imposta sarà, ancora, uno degli *item* oggetto di indagine; va ricordato un dato fra tutti: solo il 21% degli intervistati dichiara di riuscire a compilare la dichiarazione da solo ma, nonostante ciò, la semplificazione non è percepita come uno degli elementi principali da considerare per un miglioramento del sistema fiscale (solo il 37% dei rispondenti pensa che tra le prime opzioni di mutamento dei sistemi fiscali sia necessaria una semplificazione).

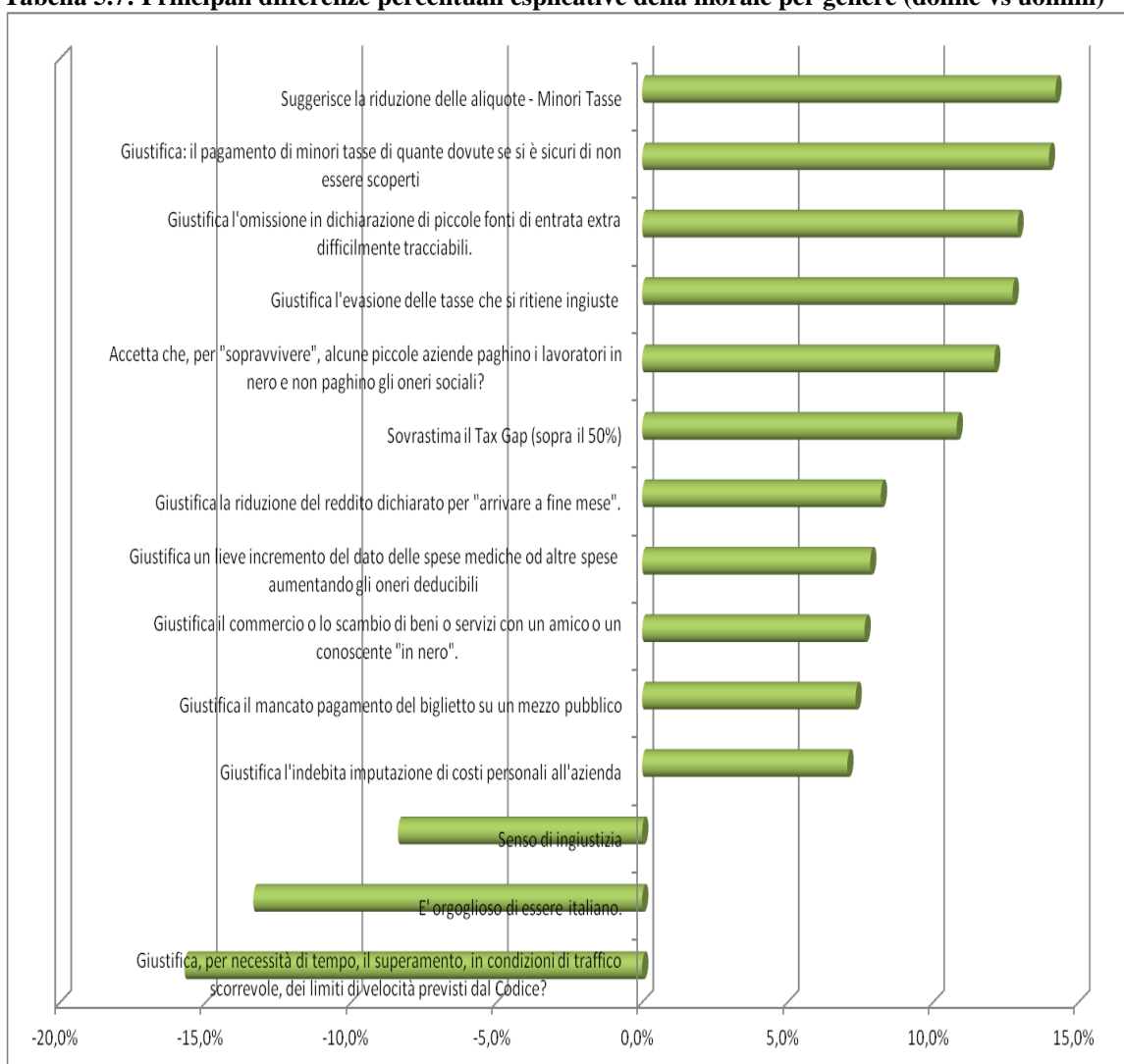
5.5. Evidenze

Genere

Nel questionario somministrato la variabile sesso risulta rappresentativa della popolazione italiana sopra i 15 anni (53% le donne rispondenti contro il 47% di uomini). Dalle ricerche precedentemente esaminate emergerebbe che le donne sono molto più sensibili degli uomini nelle valutazioni etiche (Ruegger, King, 1992), comprese le situazioni riguardanti il comportamento fiscale per cui mostrano livelli superiori di morale fiscale (Torgler, 2003; Alm, Torgler, 2006; Orviska, Hudson, 2002; Grasso, Kaplan, 1998) e dunque sono propense a una maggiore correttezza fiscale (Wenzel, 2002; Kinsey, Grasmick, 1993; Aitken, Bonneville, 1980; Tittle, 1980; Mason, Calvin, 1978; Minor, 1978; Forcano, 1988; Vogel, 1974; Cadsby et al, 2006; Frey e Torgler, 2007). Secondo la teoria del prospetto, tratteggiata nel capitolo precedente le donne sono più propense a migliorare la propria correttezza fiscale a seguito di messaggi che ne enfatizzano i vantaggi, a differenza degli uomini che invece sono maggiormente influenzati da messaggi che evidenziano le conseguenze negative della disonestà fiscale. Il questionario somministrato sottolinea differenze di genere ma non eclatanti, ad esempio il 76% delle donne dichiara di riportare il 100% del proprio reddito in dichiarazione contro un 74% degli uomini anche se l'indice di "non compliance", così come definito nel paragrafo precedente, presenta un gap di genere maggiore (il 29% degli uomini contro il 24% delle donne).

Non esiste una forte differenza tra la percezione dei fenomeni prossimi alla tax morale delle donne rispetto a quella degli uomini, ma va comunque detto che per i numerosi *item* inseriti nel questionario, tesi a combinare le determinanti rappresentative di una maggiore o minore *tax morale*, gli uomini si attestano al di sopra delle donne nella giustificazione dei reati e delle frodi; al contrario l'universo femminile si mostra più attento all'altruismo ma è anche pervaso dalla convinzione di essere oggetto di controlli più stringenti. Di seguito un grafico esplicativo delle maggiori differenze in termini di genere (Delta fra classi maggiore di 5 punti percentuali)

Tabella 5.7: Principali differenze percentuali esplicative della morale per genere (donne vs uomini)



Fonte: Nostra elaborazione su dati survey

Età

La variabile età è stata ricodificata in tre classi: <39, 40 –59, >60. Grossa parte della letteratura mostra i giovani come soggetti più inclini a manifestare una minore

correttezza fiscale, una maggiore tolleranza all'evasione e livelli inferiori di morale fiscale rispetto ai più anziani (Wenzel, 2002; Kirchler, 1999; Torgler, 2003). In parte tale teoria è stata constatata; pur non esistendo, tuttavia, evidenze empiriche ragguardevoli circa la non compliance va comunque detto che gli atteggiamenti non compliant messi in atto dai giovani di età inferiore a 39 anni coinvolgono il 31% degli intervistati a fronte di un valore medio del 26%. Con l'aumentare dell'età crescerebbe la soddisfazione per le spese sostenute dallo Stato e i servizi offerti (scambio percepito), con una conseguente minore resistenza fiscale (Spicer, Lundstedt, 1976). Alla base di questa differenza potrebbero esserci: un cambiamento, con l'età, dell'orientamento valoriale (Strumpel 1966); una consolidata abitudine al pagamento delle tasse e la maggiore considerazione e attenzione per l'assistenza ricevuta dallo Stato nei fatti o come mera possibilità (Kirchler, 1997); una maggiore dipendenza dalle norme degli anziani e una minore propensione al rischio con il conseguente maggior timore delle sanzioni e pessimismo sulle possibilità di evadere impunemente (Tittle, 1980; Song, Yarbrough, 1978). Il questionario dimostra che i soggetti di età maggiore o uguale a 60 anni hanno sicuramente una vicinanza maggiore alle Istituzioni ed all'espressione di autorità promanata dallo Stato; si tratta comunque di un rispetto "consapevole" che prevede dei correttivi, tanto che giustificano più degli altri comportamenti "impropri" in caso di spreco ed elevata imposizione, come evidenziato da alcune variabili nella tabella successiva:

Tabella 5.8: Analisi delle evidenze empiriche per classi di età⁴⁵ (grado di accordo)

Principali Item	ETA'		
	<39	40 - 59	≥60
È giusto non pagare le tasse perché i soldi che lo Stato incassa sono spesi male		-	++
Alcuni non pagano le tasse perché le aliquote (%) applicate sono troppo alte.			++
Giusto il commercio o scambio di beni o servizi con un amico o un conoscente "in nero".	++	-	-
Sono orgoglioso di essere italiano.	--		++
Onestà ed incorruttibilità dei dipendenti dell'AE e della GDF			+

⁴⁵ Prospetto grafico per la valorizzazione degli scostamenti rispetto al valore medio

Valore medio				
+10%	7%		-7%	-10%
++	+		-	--

Penso che il Fisco non mi chieda più soldi del dovuto.	--		++
Valore :Rispetto dell'Autorità			++
Senso di ingiustizia			--
Sovrastima Tax Gap (sopra il 50%)			--

Fonte: Nostra elaborazione su dati survey

Istruzione

Viene solitamente riscontrato un legame positivo tra gli indicatori della capacità di acquisire correttamente le informazioni (ad esempio, il titolo di studio) e il grado di adempimento fiscale. Un alto livello di scolarità è risultato collegato ad una bassa evasione (Richardson, 2006; Dubin, Wilde, 1988; Song, Yarbrough, 1978). Esistono anche studi che indicano nei più istruiti i contribuenti più inclini all'evasione (Witte, Woodbury, 1985). In questo caso, la variabile istruzione può giocare un duplice ruolo: oltre a favorire una consapevolezza dei benefici sociali resi possibili dalla fiscalità e, per questo, promuovere anche standard etici più elevati nelle condotte fiscali, un'istruzione di livello superiore può essere la premessa di una migliore conoscenza degli aspetti tecnici fiscali e dunque delle opportunità di evasione. Certamente dalle risultanze del questionario appaiono forti discrasie fra percezioni e giustificazioni di coloro i quali hanno la licenza elementare e media e coloro i quali invece sono in possesso di un diploma o di una laurea. Le evidenze che emergono da questa classe a livello di singole variabili dipendenti sono "lapalissiane" e spingono a ribadire che una semplificazione del processo di contribuzione ed una corretta campagna informativa potrebbe ridurre la non compliance enormemente. Per avere una classe numericamente rilevante e per attutire eventuali distorsioni determinate da classi poco numerose si è unita la classe dei possessori di licenza elementare e media; i soggetti intervistati, così, risultano di gran lunga più propensi a giustificare l'evasione con elementi diversi quali la sopravvivenza, le imposte eccessive, l'inefficienza dello Stato, l'ingiustizia "sociale" delle imposte stesse, lo Stato di polizia (eccessivi controlli) tanto da sentirsi perseguitati (controllano più loro di altri evasori) rispetto agli appartenenti ad altre classi; ovvero i diplomati ed i laureati, al contempo non ritengono fondamentale l'utilizzo di maggiori controlli, non vogliono pagare se un'imposta la ritengono ingiusta ed hanno più difficoltà a compilare la dichiarazione rispetto agli appartenenti le altre classi.

Livelli di reddito

La letteratura attribuisce ai contribuenti con alto reddito:

- minore correttezza fiscale (Kirchler, Maciejovsky, Schneider, (2003); Anderhub, Giese, Gùth et al., (2001); Young, (1994); Weck-Hannemann, Pommerehne, (1989); Clotfelter, (1983),
- minore morale fiscale (Wilson, Sheffrin, 2005; Torgler, (2003).
- minore valore di deterrenza delle sanzioni (Sigaia, 2000),
- maggiore avversione alla tassazione (Lewis, 1979),
- minore percezione di equità (Vogel, 1974).

Gli effetti di reddito sulla morale fiscale sono difficili da valutare teoricamente. Guardando l'evasione fiscale si può sostenere che nei Paesi con un'imposta progressiva sul reddito, i contribuenti con un reddito più alto potrebbero realizzare un utile superiore evadendo od eludendo le imposte anche se, nella maggior parte delle società tale atteggiamento ha un costo "sociale" sentito soprattutto tra chi vive nel benessere, mentre coloro che hanno redditi più bassi potrebbero avere più bassi "paletti" sociali ma essere meno in grado di correre il rischio a causa di una alta perdita di utilità marginale (riduzione della ricchezza), se catturati e penalizzati (Jackson e Milliron 1986). Così, non sorprende che i risultati empirici mostrino un quadro misto. Anche il nostro studio infatti, evidenzia risultati altalenanti e spesso privi di sostanziali differenze; di certo si rappresenta una propensione ad una maggiore evasione ed un sentimento di "persecuzione" da parte dei soggetti con reddito medio alto. D'altro canto i soggetti con basso reddito sono attanagliati dall'idea che, in Italia, l'evasione sia superiore al 50% del reddito prodotto (oltre il 57% dei rispondenti a basso reddito). I risultati ottenuti nell'esperimento mostrano, comunque, una classe di soggetti con reddito medio-alto che giustifica maggiormente rispetto le altre classi l'evasione, in pratica giustifica i piccoli gesti del vissuto quotidiano volti a introdurre pratiche distorsive nella fiscalità e rifiuta l'idea che il fisco possa aumentare i controlli.

Categoria lavorativa

Anche nel caso in cui si prenda in esame la posizione lavorativa come fattore di influenza del comportamento e della soggettività in campo fiscale, le cautele devono moltiplicarsi. Alcune ricerche hanno evidenziato qualche costante significativa, e hanno

mostrato che distinguere i contribuenti in base al tipo di attività lavorativa svolta consente di capire molto dei principali costrutti indagati dalla psicologia fiscale. Già Schmolders (1960), in uno studio sulle rappresentazioni delle tasse, ha osservato che i liberi professionisti hanno manifestato le associazioni maggiormente negative alla parola “tasse”, mentre le meno negative sono state prodotte dai dipendenti pubblici, lasciando in una posizione intermedia gli operai, i dipendenti privati, gli agricoltori e i pensionati. Inoltre, il gruppo che maggiormente ha criticato la pesantezza dell’aliquota fiscale è stato, ancora una volta, quello dei liberi professionisti. Più recentemente, due ricerche, condotte su contribuenti italiani (Berti, Kirchler, 2001) e austriaci (Kirchler, 1998), con lo scopo di analizzare le rappresentazioni sul sistema fiscale, hanno confermato una maggiore frequenza nelle rappresentazioni negative sulle tasse, da parte di liberi professionisti e imprenditori, rispetto agli studenti e ai dipendenti pubblici e privati. I professionisti versano le imposte direttamente e attivamente, ossia sottraendo dal loro patrimonio somme di denaro di cui sono entrati già in possesso, e, proprio per questo, sperimentano un sentimento di perdita (Kahneman, Tversky, 1979, 1984) che può arrivare fino a far percepire le tasse come un furto. Da ultimo, nella ricerca di Kirchler (1998), è interessante osservare come gli operai abbiano percepito le tasse solo come una strategia adottata dai politici per arricchirsi. La morale fiscale risulta, infatti, minore fra i lavoratori autonomi, rispetto ai lavoratori dipendenti (Schmolders, 1960). E’ incredibile quanto le considerazioni fatte da altri autori si avvicinino, anche se a distanza di anni, alle risultanze del questionario, sembra infatti che la categoria in assoluto più a rischio perché ha una bassa *tax morale*, giustificata probabilmente dal mancato rispetto del “contratto sociale” da parte dello Stato, sia quella degli operai che evidenziano posizioni giustificatorie verso comportamenti evasivi ed un’attenzione particolare ai servizi ricevuti. Volendo però ribaltare la posizione, gli operai costituiscono quella fascia di lavoratori che, dichiarando tutto come gli impiegati, vedono ridurre drasticamente il proprio stipendio. Quindi, di fronte ad un lavoro fisicamente usurante, stipendi mediamente più bassi rispetto ad altre categorie di lavoratori e cospicue ritenute alla fonte in busta paga, l’operaio che si può confrontare con un omologo artigiano ha presto un metro di paragone sulla “giustizia” a dichiarare tutto.

Tabella 5.9: Principali caratteristiche dei contribuenti distinti per professione ⁴⁶

	Pensionati o categorie non prof	Operai	Impiegati	Quadri e Dirigenti	Imprenditori Autonomi Profess. Imprenditori
Accetta che, per "sopravvivere", alcune piccole aziende paghino i lavoratori in nero e non paghino gli oneri sociali?	+	++	--		++
Pensa che le tasse siano eccessive	++				
E' favorevole ad un aumento delle tasse per garantire maggiori servizi e per assistenza		++			+
Pensa che pagare le tasse sia uno dei doveri fondamentali di un cittadino		--			
Pensa che l'evasione sia uno dei peggiori reati che un cittadino possa commettere perché danneggia tutti		--			
Pensa che, pur ritenendo un'imposta ingiusta, prima la si debba prima pagare e poi si possa protestare		--		++	-
Giustifica l'evasione perché i soldi che lo Stato incassa sono spesi male	+	++	--		
Giustifica l'evasione delle tasse che si ritiene ingiuste		++			
Pensa che in Italia le tasse vengano pagate sempre dalle stesse categorie di cittadini.				++	
Pensa che una parte delle persone sia "fiscalmente onesta" per la paura di essere scoperti (morale imposta)				++	
Pensa che un cittadino paghi più volentieri le tasse se le pagano tutti.		-		++	
Penso che il fisco mi controlli eccessivamente.		++		+	
Giustifica chi tiene per sé il denaro di cui si è venuti in possesso in maniera fortuita ove sia possibile la restituzione		++		--	
Giustifica il mancato pagamento del biglietto su un mezzo pubblico		++		--	+
Giustifica il commercio o lo scambio di beni o servizi con un amico o un conoscente "in nero".	--	++			
Giustifica l'omissione in dichiarazione di piccole fonti di entrata extra difficilmente tracciabili.	--	++		-	+
Giustifica l'omessa dichiarazione di parte del proprio reddito frutto di pagamenti in contanti		++		--	

⁴⁶ Rif. Nota 45

Giustifica la riduzione del reddito dichiarato per "arrivare a fine mese".		++		++	
Giustifica l'evasione se lo Stato spreca i proventi		++			
Pensa che il Fisco non chieda più soldi di quanto dovuti.	++			++	-
Pensa che i comportamenti nell'attività di controllo dell'Agenzia delle Entrate o della GDF siano equi e ragion	+			++	
Sindrome del Perseguitato		+	-	++	++
Effetto no controlli (diminuzione reddito dichiarato)	-	++			
Effetto condono (diminuzione reddito dichiarato)		++		-	
Sovrastima il Tax Gap (sopra il 50%)	-	++		--	
Suggerisce la facilitazione del pagamento delle tasse e degli obblighi fiscali rendendoli accessibili	++	++			
Suggerisce la riduzione delle aliquote - Minori Tasse		++	-		

Fonte: Nostra elaborazione su dati survey

Sicuramente oltre l'operaio altre categorie emergono, la categoria dei pensionati, ad esempio, si caratterizza per la voglia di semplificazione.. Non risultano, infine, grosse evidenze nelle ulteriori classi se si esclude una tendenza a giustificare l'evasione nella classe: lib. prof.; altri autonomi, commercianti etc..

Nord, Centro e Sud

La Banca d'Italia nello studio sulle opinioni degli italiani in tema di evasione ha elaborato un indicatore che esprime la propensione all'evasione. Ebbene questo indicatore assume valori più elevati al Sud e nelle Isole, e sottolinea che nel complesso le affermazioni che tendono a giustificare l'evasione trovano relativamente maggiore consenso nel Sud e nelle Isole. E' stato sottolineato che il Sud Italia ha una *tax morale* inferiore rispetto al Nord Italia (Frey 2003, Putnam 1993). Nel nostro questionario a livello di tax compliance i risultati sono stati rappresentati in modo schematico nella figura posta di seguito.

Tabella 5.10: La rappresentazione dei contribuenti per aree geografiche

Contribuente del Nord: Non pensa che in Italia le tasse vengano pagate sempre dalle stesse categorie di cittadini. Giustifica piccoli gesti quotidiani non conformi alle norme fiscali (servizi o commercio con amici e parenti in "nero", non dichiarare modeste somme acquisite in contanti e non tracciabili). Pensa che i dipendenti dell'AE e della GDF siano onesti. Non sovrastima la probabilità di ricevere un controllo sulla sua dichiarazione né pensa che lui/lei possa essere più controllato/a di altri (ha un approccio più razionale). La dichiarazione del proprio reddito in assenza di controlli sarebbe completa per il 46% degli intervistati e in sintonia di un imminente condono per il 41% degli intervistati.

Contribuente del Centro: Evasione più ridotta; Non è favorevole ad un aumento delle imposte per garantire maggiori servizi e per assistenza. Pensa che sia corretto pagare un'imposta anche se ingiusta. Pensa che in Italia le tasse vengano pagate sempre dalle stesse categorie di cittadini. Pensa che il fisco dovrebbe incrementare i controlli. Non giustifica piccoli gesti quotidiani non conformi alla normativa fiscale. Non pensa che i dipendenti del Fisco siano tutti onesti ed incorruttibili ed è meno orgoglioso di essere italiano rispetto agli altri contribuenti. La dichiarazione del proprio reddito in assenza di controlli sarebbe completa per il 61% degli intervistati e in previsione di condono per il 51% degli intervistati.

Contribuente del SUD: evasione più elevata. E' più favorevole ad un aumento delle imposte se ciò garantisce maggiori servizi e per assistenza. Non pensa che un'imposta ingiusta debba essere prima pagata e solo dopo si possa protestare, pensa che il fisco lo controlli eccessivamente e non chiede maggiori controlli. E' orgoglioso di essere italiano. Per lui/lei la probabilità di controllo è elevata e pensa che controllino sempre lui/lei a dispetto di altri noti evasori. La dichiarazione del proprio reddito in assenza di controlli sarebbe completa per il 52% degli intervistati e in previsione di un imminente condono per il 43% degli intervistati.

Fonte: Nostra elaborazione su dati survey

L'Area in cui rispondenti si differenziano maggiormente rispetto ai rispondenti delle altre Aree, a sorpresa è stata il Centro.

Numero di membri del nucleo familiare

Le dinamiche che entrano in gioco in questo caso sono diverse e sono dinamiche simili a quelle reddituali: per cui famiglie più numerose avrebbero una spinta (razionale) più forte a mettere in atto atteggiamenti non compliant, pur tuttavia sono frenate dall'onerosità delle sanzioni. Così come la percezione dei disservizi o dei servizi non efficienti hanno un impatto maggiore nelle famiglie più numerose.

Dal questionario le prime evidenze determinate da un'analisi dei dati fanno emergere forti differenze tra le famiglie composte da 5 o più soggetti ed il resto delle famiglie, così come, seppur in misura minore, l'esistenza di differenze di percezione tra le famiglie numerose e i "single" che vengono evidenziate nella tabella sotto riportata.

Tabella 5.11: Principali caratteristiche

	Single	5 o più membri
Accetta che, per "sopravvivere", alcune piccole aziende paghino i lavoratori in nero		++
Giustifica: il pagamento allo Stato di minori tasse di quante dovute se si è sicuri di non essere scoperti		++
Giustifica l'evasione se i soldi che lo Stato incassa sono spesi male	--	++
Pensa che una parte delle persone sia "fiscalmente onesta" per la paura di essere scoperta (morale imposta)		++
Pensa che il fisco dovrebbe incrementare i controlli.	++	-
Giustifica modeste pratiche di tax non compliance		++
Giustifica l'omissione in dichiarazione di piccole fonti di entrata extra difficilmente tracciabili.	-	++
E' orgoglioso di essere italiano.	-	++
Effetto no controlli (aumento del reddito non dichiarato)	-	++
Effetto condono (aumento del reddito non dichiarato)		++

Fonte: Nostra elaborazione su dati survey

Deterrenza e Controlli (modello economico)

Tradizionalmente, la letteratura fiscale sulla *tax compliance* sottolinea la rilevanza dei fattori di deterrenza; quando si analizza la morale fiscale come variabile dipendente, tuttavia, si può dubitare che la probabilità percepita di essere scoperto abbia un effetto positivo sulla *tax morale*. L'indagine dell'IRS descritta nei paragrafi precedenti perviene alla conclusione che le risposte non dimostrano che la deterrenza economica motivi le decisioni di conformità. Una maggiore probabilità percepita di essere scoperti può essere interpretata dai contribuenti come un segnale che il Governo li stia sfiduciando, ciò potrebbe creare un effetto spiazzamento della morale fiscale (Frey 1997). Secondo Torgler, se scoperto, il contribuente potrebbe temere le sanzioni interne (ad esempio, senso di colpa), che è una restrizione a comportarsi in maniera disonesta (per un'analisi più ampia vedi Torgler, 2001). Probabilmente che sostiene che: “*La maggior parte delle persone sono oneste soprattutto per paura di essere scoperti*”, ha una morale imposta superiore a quella di altri individui. John T. Scholz and Neil Pinney (1994) anticipando le recenti teorie psicologiche hanno parlato di “*duty heuristic*” per rappresentare quel fenomeno da loro analizzato di adattamento da parte dei contribuenti, i quali, non conoscendo la probabilità di essere controllati fanno riferimento al calcolo

euristico per rappresentarla secondo il loro punto di vista soggettivo⁴⁷. Secondo i due autori il senso del dovere dei cittadini (Fiorina 1981) in qualche modo va a modificare la percezione di subire controlli incrementandolo. Chi, però, percepisce un rischio maggiore cercherà di accrescere le proprie informazioni circa i controlli riuscendo così ad avvicinarsi maggiormente all'informazione corretta. Esistono, pertanto due forze contrapposte: da un lato il senso del dovere che spinge verso un peso maggiore dei controlli, dall'altro la fraudolenza del soggetto che invece paradossalmente lo indirizza verso i reali valori. Nel questionario si chiede di definire la probabilità di subire controlli nei 4 anni successivi. Le risposte del sondaggio rivelano essenzialmente alcune connessioni tra il rischio percepito di controllo e la gravità percepita della pena. Per poter inglobare comunque nell'analisi una serie di *item* utili ad analizzare la percezione del controllo attraverso l'ACP è stata creata una componente chiamata "deterrenza" a cui contribuiscono maggiormente le variabili che descrivono la mancanza di comportamenti non compliant in assenza di controlli, la richiesta di maggiori controlli al fine di raggiungere il livello di compliance massimo, la percezione della probabilità di essere controllati, la condanna di chi evade in assenza di controlli etc... Si tratta di una variabile che esprime gli effetti positivi dei controlli ed al contempo è legata secondo polarità opposte al senso di ingiustizia che pervade i contribuenti nel momento in cui ritengono di essere gli unici soggetti controllati dal fisco o quando si ritiene eccessivo il controllo da parte dell'amministrazione. In questa componente, quindi si sintetizzano sia gli effetti benefici dei controlli espressione del "modello classico" sia gli effetti negativi espressi dalle indagini di Fry e Torgler. All'interno del nostro campione questa componente è maggiormente rappresentata nelle donne, da cittadini residenti al Centro, meno presente nelle classi di soggetti con istruzione bassa, più rappresentata nella classe professionale degli impiegati, dei pensionati dei quadri e dirigenti e meno presente negli artigiani, imprenditori liberi professionisti, commercianti ed operai. Al crescere della forza di questa componente il tax gap diminuisce, e più è presente questa componente più il rispetto dell'autorità è importante per il soggetto intervistato; si tratta in effetti, volendo sintetizzare, di una variabile che esprime il comportamento dei soggetti che agiscono correttamente a prescindere dai controlli, ma che, comunque, richiedono

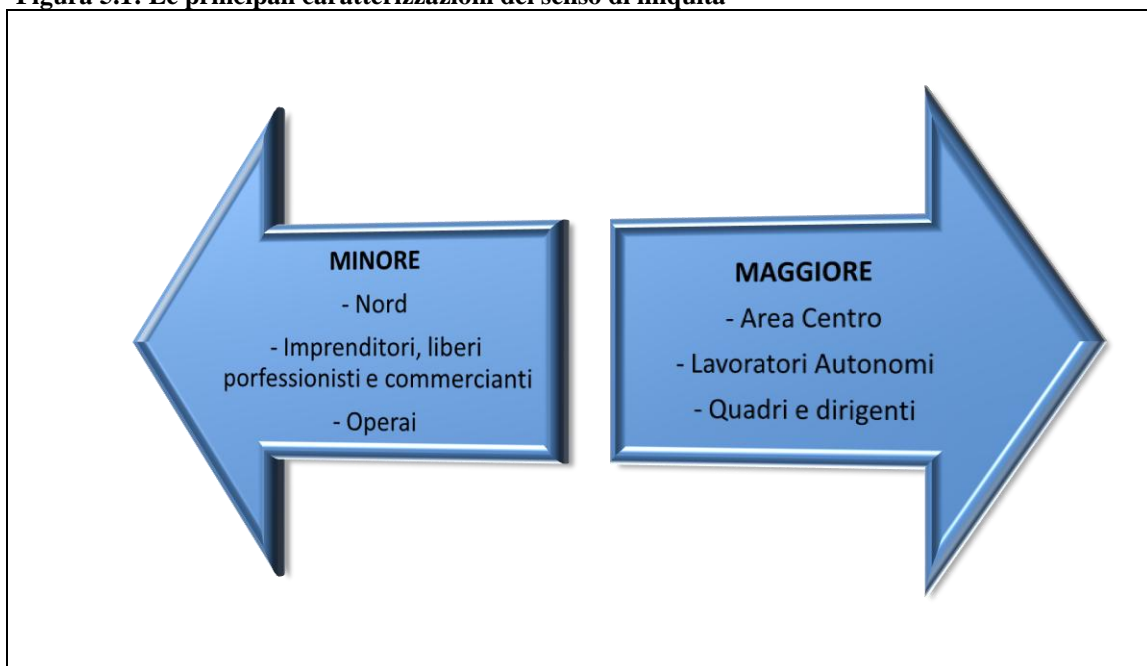
⁴⁷ L'euristica (dalla lingua greca εὐρίσκειω, letteralmente "scopro" o "trovo") è una parte dell'epistemologia e del metodo scientifico.

l'attuazione degli stessi per tutti perché ritengono che possano essere essenziali per il raggiungimento della compliance.

Senso di iniquità (in ottica: imposte):

Un sistema fiscale “sleale” sia da un punto di vista strutturale sia da un punto di vista di imposte potrebbe portare le persone a 'razionalizzare' e barare (Andreoni et al., 1998). I motivi di equità coincidono con le due dimensioni secondo cui, nell'analisi di Spicer e Lundstedt (1976), un contribuente potrebbe giudicare la correttezza degli scambi con lo Stato: in primo luogo, egli può percepire le sue ragioni di scambio con il Governo come ingiuste perché la quantità e/o qualità delle merci ricevute sono considerate inadeguate rispetto al suo pagamento (fiscale); in secondo luogo, egli può percepire la distribuzione del carico fiscale attraverso i contribuenti come ingiusto, o perché la struttura fiscale è considerata iniqua o perché altri contribuenti non rispettano le norme. La componente “iniquità” è rappresentata dai rispondenti che ritengono che a contribuire siano sempre gli stessi soggetti, che non sono d'accordo sull'equa distribuzione del carico fiscale tra i cittadini e che sovrastimano in capo a sé la probabilità di controllo sottostimando quella degli evasori. Il grado di iniquità è presente in alcune classi delle variabili indipendenti in maniera più pervicace la tavola 5.12 è d'aiuto ad una rapida lettura di questo fenomeno rappresentando quelle variabile strettamente legate all' iniquità. Chiaramente coloro che percepiscono un comportamento iniquo chiedono, di rimando, maggiori controlli.

Figura 5.1: Le principali caratterizzazioni del senso di iniquità



Fonte: Nostra elaborazione su dati survey

Nel senso di iniquità rientra anche il cosiddetto “effetto condono”: le opinioni su amnistie fiscali forniscono ulteriori prove sulla morale fiscale degli intervistati. Dato che l'Italia è rappresentata come il “Paese dei condoni” è interessante indagare la percezione ed il giudizio dei contribuenti su questa pratica. Crowe (1944) sostiene che l’obbligo etico del pagamento delle imposte si fonda sul concetto di tassa “giusta”. Una tassa è giusta quando è imposta da un’autorità legittima, per una giusta causa ed è ripartita in modo equo. Per il condono è stato costruito un indice tipologico che prevedeva in considerazione 4 modalità di rappresentazione del contribuente a seconda che accettasse o meno l’idea del condono come strumento per favorire un innesto immediato di liquidità nel Paese e a seconda che sotto l’ipotesi di un imminente condono il contribuente riducesse o meno l’importo del reddito dichiarato. A partire da questo spazio di attributi sono state rappresentate quattro categorie di soggetti:

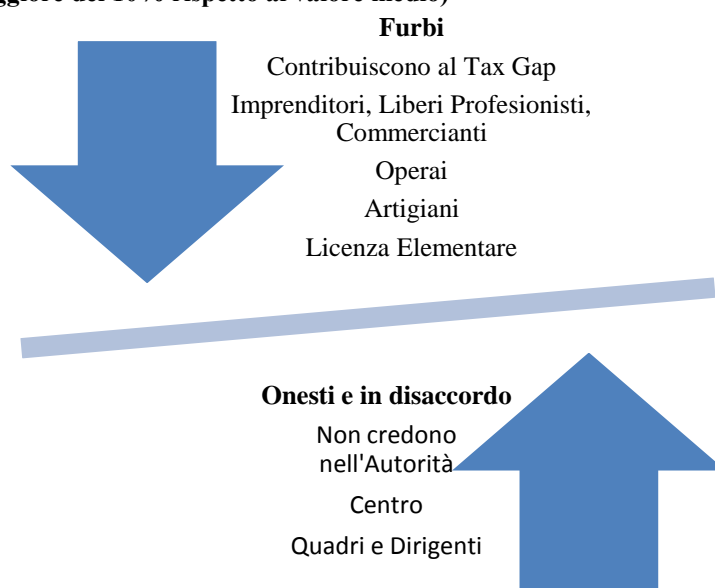
- 1) gli “Onesti ed in disaccordo” con il condono per cui sono critici con tale pratica: sono lavoratori di età media, provenienti dal Centro e soprattutto Quadri o Dirigenti;
- 2) i “No però” sono coloro che non gradiscono il condono in quanto ritenuto ingiusto, ma in caso di sua prevista emanazione, omettono di dichiarare parte dei redditi per poi sanare il tutto con il condono; non ci sono categorie che spiccano eccessivamente

rispetto ai valori medi, solo i maschi rappresentano la categoria maggiormente rappresentata

3) i “Furbi”: sono d’accordo al condono o non si esprimono ma nell’imminenza dello stesso, razionalmente, ne approfittano per ridurre il loro reddito. Si tratta di soggetti che concorrono alla formazione del tax gap, rappresentanti del popolo delle Partite Iva ed operai con un livello di istruzione elementare

4) gli “Onesti e diligenti” accettano il condono ma non riducono l’importo dichiarato: anche in questo caso non ci sono differenze elevate rispetto ai valori medi troviamo la classe di soggetti con titolo di studio scuola media

Figura 5.2: Le principali caratterizzazioni dell’indice tipologico “Condono” (caratteristiche soggetti con Δ maggiore del 10% rispetto al valore medio)



Fonte: Nostra elaborazione su dati survey

Senso di appartenenza

La connessione teorica tra morale fiscale e la fiducia nel Governo è stata analizzata da Torgler (2002, 2003). Aspetti legati all’orgoglio nazionale non trovano ampio spazio nella letteratura economica. Boulding (1992) afferma: "*Le dinamiche che regolano la creazione, la distruzione e la distribuzione delle varie forme di orgoglio e vergogna nella società sono molto poco comprese, ma nulla è forse più fondamentale per la comprensione delle dinamiche globali di una società particolare che le marcate differenze che esistono tra società in questo senso*".

L'orgoglio è un fenomeno diffuso. Un individuo può essere fiero del suo Paese e ciò produce un senso di identificazione del gruppo. Tyler (2000) sostiene che l'orgoglio influenza il comportamento delle persone in quanto fornisce una base per incoraggiare un comportamento cooperativo. Così, più qualcuno è orgoglioso di essere, ad esempio, italiano, maggiore è la tax morale (cfr. anche Torgler 2003). La componente appartenenza fonda la sua forza principalmente sull'orgoglio espresso di essere italiani e su altre variabili che esprimono, comunque, il senso di vicinanza alle Istituzioni; tale variabile dovrebbe determinare un maggior coinvolgimento di parte dei contribuenti ed un minor costo per comunicare loro la correttezza nell'essere tax compliant. Le evidenze di tale componente, rapportate alle variabili socio-demografiche, mostrano una vicinanza con i contribuenti di età maggiore ai 60 anni e con gli operai, una forte discrasia con i contribuenti del Centro e con il popolo delle partite IVA, una forte discrasia con coloro i quali non vedono l'autorità come idea fondamentale da trasmettere ai propri figli.

Fiducia nella Pubblica Amministrazione

Percezioni del settore pubblico e politico, del rispetto delle Istituzioni fiscali dipendono chiaramente dai rapporti individuo-Governo. I risultati suggeriscono che la morale fiscale e la fiducia nel Governo possano promuovere il rispetto degli obblighi fiscali. Nella componente creata che ha polarità opposta ed è stata definita come "No trust"⁴⁸ si inseriscono con polarità opposta le variabili inerenti alla necessità di pagare le imposte a prescindere se ritenute giuste o meno e l'idea della correttezza degli operatori fiscali dello Stato oltre che il presunto spreco di denaro pubblico. L'evidenza dovrebbe mostrare che ad un maggiore "Trust" dovrebbe corrispondere una maggiore compliance. Vi è, in questa componente, una vera e propria logica Kantiana, esempio di "teorie dell'impegno incondizionato" (Sugden, 1984) secondo cui gli individui sono tenuti a perseguire i loro interessi personali soggetti a vincoli morali (Lubian, Zarri 2011). La variabile "No trust" è maggiormente rappresentata da contribuenti provenienti dal Sud, con livello di istruzione basso, operai o partite IVA, e che determinano un maggiore tax gap.

⁴⁸ Frutto con polarizzazioni diverse dei maggiori pesi provenienti dai seguenti item: Se un cittadino ritiene imposta sia ingiusta prima la deve pagare e poi protestare; È giusto non pagare le tasse se si ritiene che siano ingiuste; Sono orgoglioso di essere italiano; I comportamenti nell'attività di controllo dell'Agenzia delle Entrate o della GDF sono equi e ragionevoli e rispettano i diritti dei contribuenti. I dipendenti dell'Agenzia delle Entrate o della Guardia di Finanza sono onesti e non si potrebbe mai corromperli.

Senso di Comunità e senso civico

Può considerarsi come un aspetto correlato alla morale fiscale (Lubian, Zarri 2011). Frutto di questa componente è l'indice additivo costruito sommando i valori di variabili che esprimono i piccoli gesti di "inciviltà" o di non rispetto delle regole del nostro vivere quotidiano⁴⁹. La componente "no senso civico" è presente in maniera cospicua nei giovani, prevalentemente negli uomini, al Nord, in chi ha un livello di istruzione medio basso, molto rappresentata tra gli artigiani, meno tra la classe degli imprenditori liberi professionisti e commercianti, determina un forte legame con comportamenti non compliant (generando tax gap), sono dissociati dall'altruismo.

Obbedienza alle norme fiscali

L'obbedienza può essere definita come la disposizione dei membri di una società a seguire certe regole. Obbligo può essere visto come una sorta di istituzione interna. I contribuenti hanno trasformato le regole in preferenze personali da applicare in modo coerente (per un'analisi delle norme interne vedere Kasper e Streit 1999). Lindenberg (2001) spiega l'obbligo alla base del comportamento che si acquisisce attraverso la socializzazione. Cosicché le persone con una norma sull'obbedienza maggiore hanno una morale imposta maggiore.

Le caratteristiche rappresentabili da questo indice tipologico sono quattro:

- 1) "A rischio": credono nella funzione sociale delle imposte ma non condannano l'evasione per gli sprechi eccessivi di denaro pubblico;
- 2) "No tax": vogliono meno intervento dello Stato e non condannano l'evasione;
- 3) "Non ci sono scuse": si paga per la collettività e l'evasione è da condannare;
- 4) "No... ma più libertà": condannano l'evasione ma lo Stato deve intervenire meno o lo stretto indispensabile.

⁴⁹ E' accettabile comprare cd pirata o scaricare musica gratis, è accettabile che piccole aziende paghino i lavoratori in nero, è giusto non pagare le tasse se si ritiene che siano ingiuste. Tenere per sé il denaro di cui si è venuti in possesso in maniera fortuita ove possibile la restituzione al legittimo proprietario, evitare di segnalare il nominativo dell'autovettura accidentalmente danneggiata, non pagare il biglietto su un mezzo pubblico, il commercio o lo scambio di beni o servizi con un amico o un conoscente "in nero". Non inserire in dichiarazione qualche piccola entrata extra difficilmente tracciabile. Essere pagati in contanti per un lavoro senza dichiarare tali redditi in dichiarazione. Incrementare l'importo delle spese mediche od altre spese detraibili per pagare meno imposte. Ridurre il reddito dichiarato per "arrivare a fine mese". Dichiarare meno se lo Stato spreca i proventi. Utilizzare il telefono in parte per uso privato, in parte per professione ma registrare la bolletta mensile come "spesa professionale".

Tabella 5.12: Le principali caratteristiche dell'indice Contribuzione al bene comune

CONTRIBUZIONE AL BENE COMUNE			
Non ci sono scuse	No ma più libertà	A rischio	No Tax
Pensionati Oltre 60 anni	Maschio Fino a 39 anni Nord	Media 40-59 anni Centro	No Tax Gap

Fonte: Nostra elaborazione su dati survey

L'altro elemento in gioco in questo indice è rappresentato dalla logica redistributiva che tenta di recuperare l'atteggiamento degli intervistati verso la giustizia e il grado di conformità con il ruolo redistributivo che lo Stato svolge attraverso la tassazione.

Complessità del sistema

Un buon sistema fiscale deve essere semplice e facile da capire. La maggior parte degli intervistati hanno bisogno di aiuto in fase di predisposizione di dichiarazione dei redditi. Secondo Torgler (2002) la complessità del sistema fiscale può causare non compliance involontaria oltre che volontaria soprattutto se i contribuenti hanno problemi nel compilare il modulo fiscale. Una sistema fiscale più semplice potrebbe ridurre le spese dei contribuenti nel conformarsi alla legislazione fiscale sia in termini di tempo che di denaro. Un altro aspetto della complessità è la facilità nel pagamento delle imposte, tutti auspicano di poter pagare le imposte con i normali strumenti di pagamento piuttosto che attraverso le deleghe unificate. La complessità è un fenomeno generalizzato che coinvolge il 73% dei contribuenti, dall'analisi sembra che più sia avvertita la complessità maggiore sia il tax gap, il senso di complessità riguarda più le donne degli uomini, gli over 60, i soggetti con licenza elementare e media, gli artigiani ed i pensionati.

Altro (Imposte eccessive)

La percezione dell'eccessivo peso delle imposte normalmente genera tax gap in quanto porta a giustificare comportamenti difformi dalla normativa fiscale. Gli elementi caratterizzanti sono i seguenti:

Figura 5.3: Caratterizzazione del profilo “imposte eccessive”



Fonte: Nostra elaborazione su dati survey

5.6. La creazione di gruppi che mettono a confronto la tax compliance con la tax morale

L'analisi dei gruppi si propone la finalità di raggruppare i contribuenti descritti attraverso una serie di variabili, in un numero ridotto di gruppi omogenei al loro interno ed eterogenei all'esterno⁵⁰. Le variabili delle analisi iniziali prese in considerazione per la creazione dei gruppi attengono alla tax compliance ed alla tax morale. L'idea di base, realizzata attraverso una rappresentazione di elementi valoriali e comportamentali del contribuente, è stata indirizzata verso l'individuazione di gruppi prossimi a quelli di Posner introdotti nell'articolo *“Law and social norms: The case of tax compliance”* (2000) già presentato nei precedenti capitoli. Posner fa riferimento a gruppi di contribuenti che si distinguono per la loro tax compliance e la loro “moralità”. L'applicazione dell'analisi ha portato alla definizione di 4 cluster. All'interno dei gruppi rappresentati si trova un profilo “predominante” che è quello denominato “virtuosi” (ingloba il 75% dei contribuenti), a cui seguono altri tre profili caratterizzati da una

⁵⁰ Per la costruzione dei gruppi grazie alla guida ed all'ausilio di SPSS e di esperti è stata utilizzata una procedura non gerarchica. Alcune questioni problematiche di tali tecniche fanno riferimento al come stabilire la ripartizione iniziale (per tale ragione è importante conoscere il fenomeno di indagine sulla base del quale si hanno in mente i possibili gruppi). In particolare è stata utilizzata la tecnica delle k medie.

maggiore o minore tax morale e da una maggiore o minore tax compliance. Attraverso questa categorizzazione è possibile comprendere la “morfologia” dominante del soggetto virtuoso e di quello che in un’ipotetica matrice si troverebbe nel quadrante opposto, ovvero dello “sleale”.

Un’analisi preliminare dei gruppi, presentata in forma grafica, ne descrive le caratteristiche principali; a questo studio fa seguito un’analisi descrittiva e testuale degli stessi gruppi.

Tabella 5.13: Caratteristiche dei profili etico-comportamentali dei contribuenti

<i>Virtuosi</i>	
Sesso:	Femmine
Età:	40-59
Area Geografica.:	Centro
Titolo di Studio:	Laurea o sup.
Condizione Professionale:	Quadri o Dirigenti
Reddito netto annuo	> 150.000€
Generosità	Sì: donazioni
Le tasse rappresentano un contributo al "bene Comune"	si pagano per la collettività e l’evasione è da condannare condannano l’evasione ma lo Stato deve intervenire meno o lo stretto indispensabile
Condono	Onesto ed in disaccordo con le politiche fiscali legate al condono Accettano il condono ma restano onesti
<i>Aspiranti evasori</i>	
Titolo di Studio	Licenza Elementare
Condizione professionale	Artigiani
Condono	Furbi: sono d’accordo con il condono e nell’imminenza dello stesso, razionalmente, ne approfittano per ridurre il loro reddito
Nucleo familiare	Composto da cinque o più persone
Ritengono che le Imposte siano eccessive	
<i>Evasori “in conflitto”</i>	
Età	Fino a 39 anni
Condizione professionale	Operai
Frequenta luoghi di culto	No
Condono	Non gradiscono il condono in quanto ritenuto ingiusto, ma in caso di sua prevista emanazione, omettono di dichiarare parte dei redditi per poi sanare il tutto con il condono
<i>Sleali</i>	

Titolo di Studio	Licenza Elementare
	Licenza Media
Condizione professionale	Artigiani
Le tasse rappresentano un contributo al "bene Comune"	Non pensano che lo Stato debba necessariamente svolgere una funzione sociale ampia e comunque non condannano l'evasione
Condono	Furbi: sono d'accordo con il condono e nell'imminenza dello stesso, razionalmente, ne approfittano per ridurre il loro reddito
Non accettano l'autorità dello Stato e la sua valenza	

Fonte: Nostra elaborazione su dati survey

I 4 cluster creati sono rappresentativi di gruppi di contribuenti differenti fra loro sia per quanto concerne la percezione della realtà sia per quanto concerne i comportamenti da essa derivanti. Nella tabella che precede è possibile, individuare le caratteristiche salienti e rappresentative dei singoli gruppi, molte di queste caratteristiche rappresentano un riscontro dei commenti presenti nei paragrafi precedenti. L'analisi riportata nella tabella ha, comunque, una valenza meramente esplorativa dato il carattere non probabilistico del campione. Si è ritenuto opportuno analizzare il profilo "tipo" dei contribuenti, anzitutto, in rapporto a variabili socio-demografiche ed anche ad elementi riconducibili ad un sistema valoriale "etico-comportamentale". Le denominazioni dei profili sono rappresentative dell'osservazione delle due componenti base della cluster che hanno contribuito a formare i gruppi, la rappresentazione della tax compliance da un lato e della tax morale dall'altro.

Il gruppo "virtuosi" è la rappresentazione di contribuenti che hanno un'elevata compliance ed al contempo un'elevata tax morale; sono coloro i quali Posner definirebbe come appartenenti al gruppo dei "contribuenti principali": maggiormente presenti le donne, i contribuenti di età compresa tra i 40-59 anni, titolo di studio laurea e che ricoprono posizioni apicali nelle aziende in cui lavorano, pagano le tasse anche quando non è probabile un controllo imminente e non ridurrebbero il *quantum debeatur* neanche nell'imminenza di un condono certo. Il loro reddito, inoltre, è alto (maggiore di 150.000 euro). Questi soggetti, aventi un elevato livello di generosità, ritengono che il pagamento delle imposte sia un dovere, nell'ipotesi di maggiori controlli da parte dell'Amministrazione finanziaria si riterrebbero più tutelati piuttosto che intravedere un'immistione da parte dello Stato nella propria vita. Hanno un elevato senso civico, per

cui il pagamento delle tasse è un segnale di appartenenza al gruppo dei “probi” (come ricordava Posner) per questa tipologia di contribuenti una sanzione tributaria rappresenterebbe più che una mera sanzione pecuniaria una vera e propria estromissione dal gruppo e pertanto determinerebbe una veemente reazione.

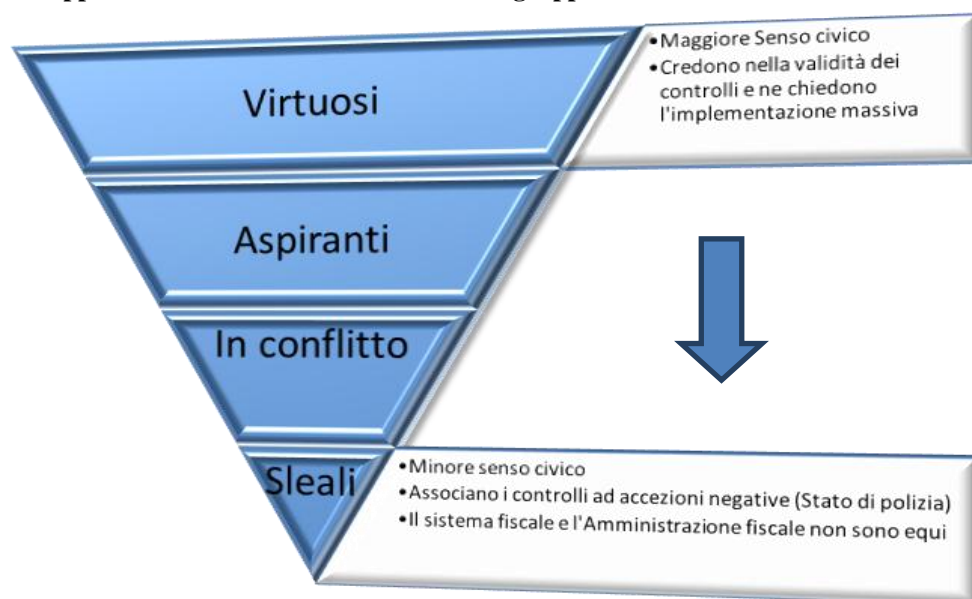
Alle comunità marginali di Posner si potrebbero far risalire i due gruppi “aspiranti evasori” ed “evasori in conflitto”; trattasi, in realtà, di due posizioni diverse: da un lato chi pragmaticamente approfitta dell’evasione pur conscio di contravvenire ad una norma sociale, individuando in questo atteggiamento un possibile nocumento per la società, e dall’altro chi non considera un evento immorale non conformarsi alle norme tributarie, ma per incapacità o per paura di controlli e sanzioni ha comportamenti compliant. Anche in questo caso sarebbero ravvisabili politiche di governance tese, da un lato, a far leva sull’elemento morale, accrescendo il disagio ed il senso di colpa, e dall’altro puntando sul fattore deterrenza.

I contribuenti “aspiranti evasori” hanno titolo di studio medio-basso, il profilo professionale è associato agli artigiani. Si tratta di contribuenti che, in caso di probabile condono, preferiscono dichiarare meno. La spinta a divenire evasori è giustificata dal fatto che le imposte sono percepite eccessive e lo Stato Leviatano. Rientrano nel novero le famiglie composte da cinque o più soggetti.

I contribuenti appartenenti al profilo evasori “in conflitto” sono principalmente giovani ed operai che, nell’esprimere la loro opinione sul condono, evidenziano uno *status* conflittuale, in quanto, pur non ritenendolo giusto come strumento, in caso di prevista emanazione sono pronti a dichiarare meno per, poi, eventualmente, sanare la propria posizione con il fisco.

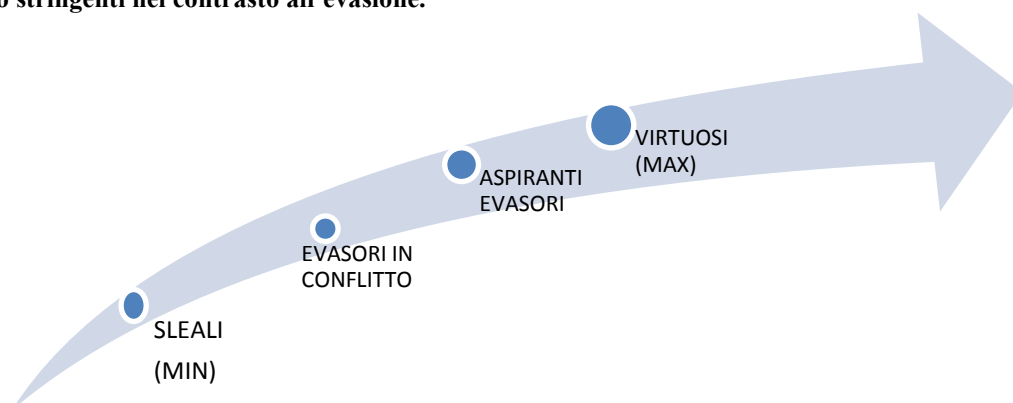
L’ultimo profilo di contribuenti è rappresentato dagli “sleali” (simili ai soggetti appartenenti alle comunità devianti di Posner); sono coloro i quali evadono e non hanno problemi con la loro coscienza, giustificano in diversi modi il loro agire non conforme alle norme tributarie, se controllati parlano di “Stato di Polizia”, di ingerenze, e persecuzioni, non accettano l'autorità dello Stato e la sua valenza. Per questi soggetti la leva maggiore ipotizzabile è da individuare nel rapporto di sinallagmaticità con i servizi usufruiti od anche con la “deterrenza”. Si tratta di soggetti con un capitale culturale medio-basso e professionalmente rappresentati in misura maggiore da artigiani.

Figura 5.4: Rappresentazione delle caratteristiche dei gruppi



Fonte: Nostra elaborazione su dati survey

Figura 5.5: Soggetti che non si sentono perseguitati dallo Stato quando mette in auge sistemi di controllo stringenti nel contrasto all'evasione.



Fonte: Nostra elaborazione su dati survey

5.7. La comunicazione sociale

Seppur marginalmente, abbiamo cercato di analizzare la comunicazione sociale rappresentata dagli spot anti-evasione. Come scrive fra gli altri Floris (2001), la comunicazione assume una forma di marketing che si applica anche al vasto mercato delle idee e tende a diventare marketing sociale. Fra i primi, Kotler e Andreasen (Kotler, Roberto, 1989; Andreasen, 2000) mostrarono che i principi e le tecniche del marketing

potevano essere usati, non solo a scopo di profitto, ma anche per migliorare il benessere delle persone e l'ambiente in cui vivono. Lalli (2011) ripercorre le finalità di ciò che rientra nella comunicazione sociale: che possono riguardare il fund raising, per avviare processi di advocacy con finalità di proselitismo, per fornire informazioni utili, per promuovere cambiamenti individuali o degli stili di vita di un gruppo, per la rendicontabilità dell'operato istituzionale o per cause *Related Marketing* (es.: sponsorship) o altre forme di societal marketing (NSMC, 2007) o di Corporate Social Responsibility. La comunicazione sociale veicolata dalla pubblicità tuttavia presenta delle insidie evidenti nell'intervento regolatore della razionalità in grado di indicare la retta via. Il "tu" diventa uno strumento di persuasione, un imperativo categorico un diktat fornito che deriva da quell'Ente che dovrebbe rappresentare la "quintessenza della moralità". Il rischio della pubblicità è quello di essere troppo cogente e sviluppato da soggetti non percepiti conformi alle regole inserite in essa. Il clima deve implicitamente far emergere un modello ideale impregnato di comandamenti sulle vite dei singoli, che rendono quasi illecito e socialmente inaccettabile seguire uno stile di vita che possa essere ritenuto scorretto. In sostanza, la comunicazione finisce per ricoprire il ruolo di prescrizione morale. La pubblicità sociale, a differenza di quella commerciale, si pone l'obiettivo di indicare un problema, di additarlo all'attenzione collettiva, di fare opera di sensibilizzazione senza la pretesa né la possibilità di offrire una soluzione, data l'ampiezza e la complessità delle questioni sollevate (Marigolda 2011). Nell'agosto 2011 la comunicazione sociale ha visto protagoniste l'Agenzia delle Entrate in collaborazione con il MEF e la Presidenza del Consiglio dei Ministri attraverso una campagna pubblicitaria articolata in due spot televisivi e comunicati radio oltre a prevedere l'ausilio di riviste e cartellonistica negli aeroporti, stazioni ferroviarie e nelle metropolitane. L'intento era quello di affidare ai due spot il messaggio della necessità di *"Ridurre l'evasione fiscale anche grazie ai comportamenti attivi dei cittadini e renderli consapevoli che senza entrate fiscali, non è possibile fornire servizi pubblici. In sintesi chi evade le tasse vive a spese degli altri e danneggia tutti"*. Il primo spot illustra l'esistenza del parassita dei ruminanti, quello del legno, dei pesci, del cane e quello intestinale. Le immagini, ingrandite e a colori, di questi esseri minuscoli ma minacciosi si susseguono rapide, intervallate dal tipico 'click' della macchina fotografica, fino a quella del parassita della società, ovvero l'evasore fiscale.

Con la parte dialogica che recita: *“Chi vive a spese degli altri danneggia tutti. Battere l'evasione fiscale è tuo interesse”*. Poi la scritta: *“Chiedi sempre lo scontrino o la ricevuta fiscale”* ed infine il logo dell’Agenzia delle Entrate e poi della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Nell’analisi tale spot prenderà il nome, per brevità, di “spot parassita” (fig.5.1). Il secondo spot mostra un ambulatorio medico, una scuola e un parco. Ambienti che appaiono prima tristemente semivuoti con la voce fuori campo che recita *“Se tanti non pagano le tasse, non ci sono servizi”*; poi, le immagini cominciano a mutare ed i luoghi a popolarsi di strumenti medici nell’ambulatorio, di banchi, libri nelle scuole e bimbi nei parchi con la voce fuori campo *“se molti pagano le tasse i servizi aumentano”* fino ad arrivare al *clou* con strutture perfettamente funzionanti e la voce fuori campo che afferma *“ma solo quando tutti le pagano questi servizi diventano davvero più efficienti”*. Ed infine del testo letto dalla voce fuori campo *“Se tutti pagano le tasse le tasse ripagano tutti ... con i servizi”* e quindi il logo dell’Agenzia delle Entrate e della Presidenza del Consiglio dei Ministri. (fig. 5.2).

Lo spot parassita tenta di persuadere attraverso la metafora. L’evasore è visto come un parassita della società e la metafora in questo caso vuole creare “repulsione” nello spettatore (repulsione indotta dall’associazione di idee con i parassiti). La campagna, stigmatizzando l’evasione e l’evasore, vuole far leva su quel fenomeno che Festinger (1957) chiama “dissonanza cognitiva” cioè il fatto per cui di fronte al disagio psicologico causato dal divario fra convinzioni soggettive e realtà osservata gli individui tendono a piegare l’interpretazione della realtà alle proprie convinzioni in modo non più contraddittorio. Luigi Campiglio (2011) riprendendo il concetto espresso da Festinger ricorda che nel caso contrario a quello supposto deriverebbe un disagio ad ammettere un proprio errore. Campiglio dà anche una ragione plausibile al fatto che in Italia si accetti supinamente corruzione, evasione etc...; secondo il professore è dovuto alla forte caratterizzazione fatalista del popolo italiano analizzata anche dal World Value Survey. Gli italiani appaiono mediamente severi nei confronti dell’evasione fiscale e della corruzione ma al contempo credono più degli altri popoli che tutto sia governato dalla sorte e solo il 7,6% degli italiani pensa che si possa essere artefici del proprio destino (Stati Uniti 14%, Giappone e Germania 11%). Il contribuente per addivenire alla dissonanza cognitiva può (difficilmente) cambiare l’ambiente in cui opera, modificare il proprio comportamento (non evadendo più) o modificare la propria cognizione (diverso

modo di percepire la realtà) Quest'ultima è la modalità che più facilmente e frequentemente garantisce una riduzione della dissonanza. (“l'evasione è un atto di ribellione”, “l'evasione è un atto di sopravvivenza”, “il vero parassita è lo Stato”) modificando di fatto la riprovazione sociale. Lo spot “parassita”, pertanto aveva l'intento di creare ed evidenziare la dissonanza cognitiva,; difficilmente, però, uno spot riesce a portare il cambiamento perché si è visto che la reazione più semplice alla dissonanza è la giustificazione (le tasse sono troppo alte). Queste che sembrano mere congetture teoriche trovano fondamento anche nelle risultanze del questionario, alcune di esse già analizzate in precedenza ma che qui ricordiamo incrociando la variabile “l'evasione è male” e “soggetto non compliant”. La dissonanza cognitiva da sola persuade solo in parte. Le critiche piovute sullo spot parassita sono state numerose, in parte legate all'immagine dell'evasore in parte legate al suo potenziale impatto. Per quanto concerne l'immagine dell'evasore si fa notare da più parti che questo è rappresentato da una persona appartenente al ceto medio - basso, un po' trasandata, cupa. Forse un individuo costretto ad evadere per onor di sopravvivenza, così si diffonde la rappresentazione sociale di “persona povera” quale sintesi di valori condivisi che si basano su caratteristiche comuni (Moscovici, 2005), mentre una buona porzione di evasori è ben “in forma”. Secondo un recente studio del Centro Studi e Ricerche Sociologiche “ADB” di KRLS Network of Business Ethics effettuato per conto di “Contribuenti.it Magazine” dell'Associazione Contribuenti Italiani; in Italia i principali evasori sarebbero gli industriali (32,8%) seguiti da bancari e assicurativi (28,3%), commercianti (11,7%), artigiani (10,9%), professionisti (8,9%) e lavoratori dipendenti (7,4%)⁵¹.

⁵¹ A livello territoriale l'evasione sarebbe diffusa soprattutto nel Nord Ovest (29,4% del totale nazionale), seguito dal Nord Est (25,5%), dal Centro (23,2 %) e Sud (21,9%).

Figura 5.6: Spot antievasione 2011 – 2012 “parassita della Società”



Fonte: Agenzia pubblicitaria Saatchi & Saatchi per conto del MEF in collaborazione con AE e Presidenza del Consiglio dei Ministri

Figura 5.7: Spot antievasione 2011 – 2012 “se”



Fonte: Agenzia pubblicitaria per conto del MEF in collaborazione con AE e Presidenza del Consiglio dei Ministri

Per le ragioni sopra esposte le critiche sono rappresentabili seguendo due direttrici: la mancata efficacia dello spot e lo stereotipo visivo che nulla ha a che fare con la realtà. Molti altri sostengono, e ciò varrà anche per il secondo spot, che non può essere sufficiente una campagna, ma ne sono necessarie tante a ripetizione: perché in comunicazione ripetere è fondamentale. Lo spot “parassita” in definitiva aveva come elemento caratterizzante il valore negativo attribuibile all’evasione; di segno opposto, invece, e con l’idea che occorre valorizzare positivamente chi paga le tasse, lo spot “se” che manifesta l’approvazione e la desiderabilità sociale di chi paga le tasse perché solo con il contributo di tutti le classi più deboli, bambini, ragazzi e malati possono ricevere i servizi di cui hanno bisogno. Lo spot dal titolo «se», dunque, spiega l’utilizzo del denaro ricavato dalle tasse. La *headline* è: «*Se tutti pagano le tasse, le tasse ripagano tutti. Con i servizi*». Nonostante il messaggio con finalità persuasiva che faceva leva sul senso civico e sulla morale dei contribuenti anche questo spot non è risultato esente da critiche. ConfContribuenti, ad esempio, ha ritenuto addirittura ingannevole lo spot segnalandolo all’AGCOM, sostenendo, infatti, che non esiste la diretta corrispondenza tasse uguale servizi, anzi, alcune volte, i soldi dei contribuenti sono utilizzati per improbabili salvataggi di società (MPS, Alitalia ...). Lo strumento più semplice per misurare l’efficacia degli spot è dato dal ricordo; tanto più gli utenti ricordano il messaggio pubblicitario, tanto più questo sarà efficace. I test basati sul ricordo hanno lo scopo principale di verificare quanto e cosa rimane di una campagna pubblicitaria. A seconda del grado di aiuto fornito all’intervistato è possibile distinguere diverse tipologie di ricordo: *spontaneo*, riguardante gli annunci di una persona ricorda di aver visto o sentito senza alcun aiuto da parte dell’intervistatore; *aiutato* (aided) o *sollecitato* (prompted), quando servono suggerimenti circa il nome della marca o del prodotto; *attinente*, quando il rispondente è in grado anche di descrivere correttamente il contenuto del messaggio in oggetto. Majer (1981) indica che a un elevato ricordo possono corrispondere annunci valutati sia positivamente che negativamente, mentre a un ricordo basso corrispondono solo annunci valutati in modo negativo. Il 60% degli intervistati ricorda che ci sia stato uno spot sull’utilità sociale di pagare le tasse ma solo il 5% ricorda il mezzo di trasmissione (in prevalenza la TV); alla richiesta di descrivere brevemente lo spot solo il 34% degli intervistati risponde, ben il 23% mostra nel ricordo spontaneo una prevalenza per lo spot “parassita” forse anche in virtù delle polemiche da

questo innestate, e il 9% parla dello Spot “se”. La rimanente parte parla di altri spot (es. canone rai). La fascia di età 30-39 è quella più sensibile allo spot “parassita” con un ricordo nei rispondenti del 79% mentre col crescere dell’età si preferisce lo spot “se” che arriva al 48% delle preferenze nella fascia 60-69 anni. Probabilmente spiegabile dal fatto che maggiore è l’età maggiore è l’importanza data ai servizi pubblici. Nel ricordo sollecitato e nella scelta fra i due spot il 34% dei contribuenti ritiene più efficace lo spot che ha una valenza positiva, il 27% quello con un messaggio negativo e la rimanente parte si divide tra nessuno o non risponde con un leggero vantaggio per quest’ultima opzione. Infine, benché il 57% degli intervistati ritenga che lo spot ricordato sia comprensibile, solo il 19% lo ha definito efficace mentre un 15% è incerto sull’utilità.

5.8. A cosa servono le tasse: la frustrazione dei contribuenti ed i loro consigli

La domanda forse più significativa, espressione di una percezione diversa delle imposte, deriva dalla domanda emarginata nel titolo del paragrafo. Il finanziamento dei servizi pubblici è il I elemento a cui si pensa quando parliamo di tasse e lo è per il 41% degli uomini che hanno dato un’indicazione a tale domanda e per il 36% delle donne. L’atteggiamento critico e le risposte polemiche sono date nella maggior parte dei casi da donne (11% rispetto al 9% degli uomini). Occorre ricordare, infine, che solo il 59% ha voluto dare una risposta a questa domanda aperta ma da tali risposte si percepisce un senso di inquietudine: le iniquità del sistema ed il nepotismo sono gli elementi più presenti nelle risposte a tale domanda che si potrebbero riassumere con una risposta di colore: *”dare il posto di lavoro ai figli cretini di persone potenti”*. Si percepisce, ancora, in una risposta, il senso di inquietudine nell’essere non conformi: *“(nдр: la domanda che prevedeva una risposta aperta era le tasse servono per...)Fornire i servizi essenziali alla popolazione, in particolare alle persone più bisognose. Chi guadagna di più deve pagare più tasse, su questo non si discute. Io sono dipendente e pago tutte le tasse comprese quelle sulla proprietà (IMU, TIA...) ho anche un appartamento che affitto con un contratto regolarmente registrato su cui, quindi, pago le tasse. Ho un figlio che studia in un’altra città e quindi dobbiamo pagare l'affitto della sua casa in nero non abbiamo contributi statali che ci agevolino e perciò abbiamo affittato la sua stanza in nero per poter pagare parte del suo affitto. Questo importo non lo dichiaro perché sono soldi che non aumentano il mio reddito. I lavori di ristrutturazione per la casa li*

ho in parte pagati in nero l'artigiano mi ha fatto uno sconto del 30% subito e, a conti fatti, meglio avere uno sconto del 30% subito piuttosto che recuperare il 36% ed affrontare pratiche burocratiche e possibili controlli per 10 anni. Sono assolutamente cosciente che questa è evasione e che non è onesto evadere, ma lo Stato dovrebbe dare la possibilità a chi sostiene spese (e, in qualche modo fa girare l'economia) di potersi detrarre quelle spese...". Da questa dichiarazione si evince la correttezza dello slogan più volte ripetuto "non esiste l'evasore, ma esiste l'evasione". Il dipendente, a prescindere da cosa gli suggerisca la sua "moralità", dichiara tutto il reddito da lavoro ma, al contempo, accetta, forse a malincuore di entrare nella "zona grigia" dell'economia, sa di contravvenire alle norme sociali e, in pieno conflitto (dissonanza cognitiva), riesce a risollevarsi dal turbamento provocato adducendo le seguenti motivazioni ("non ho soldi e devo ristrutturare" quindi accetto di pagare in nero a fronte di uno sconto e "se il mio reddito non aumenta perché dovrei pagare le imposte sui proventi dell'affitto della stanza?").

Anche l'ultimo *item* del questionario con tre opzioni da scegliere permetteva di individuare l'ottica del contribuente in merito all'intervento statale quindi "secondo te...": l'opzione 1 dava "*La funzione dello Stato è fornire a tutti il maggior numero di servizi pubblici (es.: scuola, sanità, trasporti, etc..) anche se il livello di tassazione che ne deriva è molto elevato*", quindi un elevato intervento dello Stato per garantire il maggior numero di servizi a fronte di un'elevata pressione fiscale, l'opzione 2 "*Il prelievo fiscale è troppo alto dunque se non ci sono soldi a sufficienza, bisogna diminuire le spese riducendo i servizi piuttosto che aumentare le tasse*" che a fronte di una crisi della macchina statale consigliava di ridurre la presenza dello Stato nell'erogazione dei servizi ed in ultimo l'opzione 3 "*Lo Stato dovrebbe prelevare il minimo indispensabile di tasse e imposte per i servizi pubblici veramente essenziali (es.: difesa, giustizia, polizia, etc..) e lasciare il resto all'iniziativa privata*" ottica diametralmente opposta che richiedeva una riduzione della pressione a fronte di una riduzione dei servizi garantiti.

I contribuenti in genere si sono espressi per l'opzione 1 (60% dei contribuenti che hanno espresso un'opinione), per l'opzione 2 il 17% e per l'opzione 3 il 23%.

Il confronto con i dati socio-demografici ha rappresentato una situazione parzialmente attesa, evidenti le differenze in capo al profilo lavorativo per cui la classe "imprenditori,

liberi professionisti e commercianti” e della classe “altri (autonomi, artigiani etc)” preferisce l’ipotesi due (+ 13% rispetto al valore medio) e l’ipotesi 3 (+8% rispetto al dato medio). Anche il Nord vorrebbe mediamente un minor apporto di Stato.

Un ulteriore *item* proposto nel questionario chiedeva di indicare tra diverse opzioni delle possibile strade da perseguire per migliorare la *tax compliance* dando comunque la possibilità di inserire ulteriori opzioni. Le risposte ottenute ed “utili” sono state 1015 (su un massimo potenziale di 1224⁵²) nel riquadro sottostante si riportano le singole frequenze con le categorie che maggiormente hanno selezionato detta opzione:

Tabella 5.14 : Possibili soluzioni al miglioramento dei sistemi fiscali proposte dai contribuenti con profilazione delle tipologie maggiormente rappresentate.

			Profilo del contribuente	
Suggerimenti	Freq.	% su tot. rispondenti	Principali categorie che lo ritengono una soluzione ⁵³	Principali categorie che non lo includono tra le soluzioni essenziali
Spendere meglio il denaro pubblico	239	58,6%	Imprend. Liberi Prof e Comm (++) Famiglia composta da 5 o più persone (++)	Licenza Media (--) Fmiglia con tre membri (-)
Maggiori Controlli	234	57,4%	Centro (++) Reddito Medio (+)	Licenza Elementare (-) Operai (-) Altri Autonomi (-) Imprend. Liberi Prof e Comm (-) Fascia di reddito medio-alta (-)
Ridurre le aliquote - Minori Tasse	205	50,2%	Operai (++) Altri Autonomi (++) Imprend. Liberi Prof e Comm (++)	Impiegati (-)

⁵² 1224 risposte sarebbero pervenute qualora tutti i 408 soggetti intervistati avessero risposto all’item indicando ognuno il numero massimo di risposte consentite (3)

⁵³ Differenza di oltre 10 punti percentuali rispetto al valore medio (doppio segno) superiore al 7% (segno singolo)

Facilitare il pagamento delle tasse e degli obblighi fiscali rendendoli accessibili a tutti senza necessità di ausilio	152	37,3%	Età > 59 (++) Licenza elementare (++) Pensionati o in cond. Non prof (++) Operai (++)	Autonomi (-)
Maggiori detrazioni	114	27,9%	Altri Autonomi (++) Imprend. Liberi Prof e Comm (++)	Età > 59 (-) Famiglie con 5 o più persone (- -)
Campagne pubblicitarie più frequenti/incisive	29	7,1%		Famiglie con 5 o più persone (- -)
Maggiore e migliore colloquio con l'Agenzia delle Entrate	25	6,1%		
Altro	17	4,2%		

Fonte: Nostra elaborazione su dati survey

In alcuni casi sembra che la realtà così come la percepiamo sia ben spiegata da questa tabella, per cui vi sono categorie che piuttosto che tollerare un incremento dei controlli, rappresentabile come “Stato di polizia” da dette categorie preferirebbe avere l’opportunità di maggiori detrazioni o, a seconda dei casi, probabilmente un’inclusione di oneri deducibili, minori aliquote e una riduzione della spesa pubblica. Emblematico è il profilo dei soggetti che con più compattezza richiedono una facilitazione delle imposte e del suo pagamento (persone di 60 o più anni, pensionati o soggetti con titolo di studio basso).

5.9. Sintesi

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 è il primo passo per la tutela di risorse più deboli, giovani, bambini anziani⁵⁴. Da questo capitolo si traggono delle conclusioni immediate, parte delle indicazioni oggetto di altri studi parcellizzati sono riferibili al "caso Italia", si evidenzia, qualora fosse stato necessario 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). Dall'analisi empirica sembra confermata la necessità di far leva sul linguaggio con cui i politici, i media parliamo di tasse: non più come fossero un peso («pressione», «carico», «imposizione») e come qualcosa che toglie la libertà (le tasse sono «vincoli», «lacci e laccioli») che di rimando fa pensare all' "evasione" come una "fuga da ciò che opprime". Per l'ennesima volta occorre ribadire che non esiste l'evasore ma l'evasione; bisogna, quindi, non studiare il singolo soggetto ma un soggetto categorizzato sulla base dell'opportunità ad evadere e che viene fuori dalle variabili sopra descritte in grado di modificare la *tax morale* e conseguentemente la *tax compliance*.

⁵⁴ Liberamente tratto dallo spot "Io vado tu resti" Università di Bologna in collaborazione con Agenzia delle Entrate.

6. Sintesi del lavoro svolto, conclusioni, suggerimenti, limiti e spunti di ricerca

6.1. Sintesi del lavoro svolto

L'analisi storica, proposta nel I capitolo si è resa necessaria per introdurre la fiscalità e comprendere come l'aspetto sociale in essa ricompreso abbia contribuito a porre in essere nel tempo o politiche fiscali restrittive ed inique o, al contrario, politiche illuminate e protese allo sviluppo, e come la fiscalità, inoltre, sia stata, in molte occasioni, la determinante principale dei mutamenti epocali nel mondo. Sono state analizzate le ribellioni "fiscali" succedutesi ed i sistemi fiscali delle principali civiltà nei diversi periodi storici. La tassazione è stata una fonte cruciale di conflitto e cambiamento dalla civiltà egizia alle crisi mondiali attuali. Charles Adams, a conclusione della sua opera innovativa: "For good and evil – the impact of taxes on the course of civilization", 2006, indica (condivisibilmente) l'esistenza di circostanze per cui tutti i sistemi fiscali, per quanto innovativi e ben congeniati, tendono, nel tempo, a corrompersi (Antico Egitto, Roma, Inghilterra, Francia); il motivo di fondo è rappresentato dalla comune tendenza ad aumentare le spese e in fase di crisi del sistema le stesse diventano eccessive rispetto alla capacità di spesa reale. Adams afferma la necessità di "moderazione" nei sistemi fiscali ma si tratta di un principio non nuovo; già Aristotele lo formalizzò, nella sua Etica introducendo il concetto di "giusto mezzo" e questo era anche il fondamento dell'etica di Adam Smith. Il capitolo successivo rappresenta una sintetica analisi delle principali variabili esogene in grado di modificare l'assetto dei sistemi fiscali nazionali. Spesso, ed erroneamente, si pensa che vi sia un'"ipotetica" autonomia per i singoli Stati nel definire le politiche fiscali nazionali; in realtà, però, le dinamiche dei sistemi fiscali sono complesse ed esistono delle variabili esogene ed endogene che ne modificano la fisionomia. Attraverso l'analisi dei dati secondari e l'analisi di lavori esistenti sono stati elencati gli elementi ritenuti significativi per le fiscal policy in grado di contrarre la libertà impositiva delle singole Nazioni, tra questi la globalizzazione, i sistemi di governo multilivello, la concorrenza fiscale (soprattutto la competizione fiscale dannosa - l'espressione più comune è riferibile ai paradisi fiscali), i vincoli/opportunità internazionali, le aspettative dell'elettorato e le spinte dei gruppi di forza o meglio ancora delle *lobby*. Lo schematico

raffronto tra i sistemi fiscali nazionali presente a margine del capitolo ha permesso di individuare le logiche sottostanti i singoli sistemi e comprenderne le differenze; particolare rilievo ed approfondimento è stato dato a quello italiano con un'analisi dei dati sulle dichiarazioni IRPEF (come presentazione della famiglia dei contribuenti) e all'Agenzia fiscale HMRC del Regno Unito quale incarnazione di “*best practice*” nell'approccio alla *tax compliance* e nella definizione del Tax Gap. Nel III Capitolo si analizzano gli aspetti principali dell'evasione fiscale fortemente collegata al concetto di economia non osservata, in generale, e di sommerso economico, in particolare. Si è dato, risalto a concetti quali: *tax gap*, *tax compliance*, *tax morale*; si è analizzato, poi, l'approccio tradizionale (che trova espressione nel modello di Allingham e Sandmo) per giungere, infine, all'approccio socio-psicologico, alla teoria dell'illusione finanziaria di Puviani elaborata in chiave moderna ed introdotta nell'analisi sociale della tassazione. Di ausilio nella compilazione dei primi capitoli, oltre un'ampia ed eterogenea rivisitazione della letteratura tesa a conoscere i punti di vista di diversi autori ed i collegamenti tra i numerosi fenomeni che ineriscono al fenomeno fiscale, anche l'analisi dei dati provenienti da fonti “istituzionali” e la comparazione di essi tra le diverse Nazioni o all'interno dello Stato italiano tra diversi Settori di attività, diverse Aree o tipologie di contribuenti. La maggior parte delle informazioni quantitative ma anche qualitative, presenti nel secondo e terzo capitolo, è frutto di analisi di dati provenienti da Istituzioni nazionali ed internazionali; altri, minoritari, da Fondazioni e Centri Studio, e, altri, ancora, provenienti da Ricerche pubblicate da autori diversi. Il IV capitolo esamina le determinanti della *tax morale* e della *tax compliance* che sono di natura sia psicologica che economico-finanziaria e che rappresentano la sintesi dei capitoli precedenti; dopo averne testate alcune empiricamente nel VI capitolo, si giunge ad un'indicazione delle possibili azioni implementabili per rendere più efficiente l'azione dello Stato nel raggiungimento di un'adeguata *tax compliance*. Si fa leva soprattutto su una ristrutturazione della *fiscal policy* in grado di cogliere gli spunti provenienti dalla letteratura emergente per applicarli alla realtà; con riferimento alle azioni volte all'informazione, alla comunicazione, alla *moral suasion*. Dalle indicazioni rinvenibili nel lavoro dottorale e dai primi spunti provenienti dal questionario, meglio dettagliati nel capitolo dedicato ad esso, è stato possibile suggerire nuove azioni e nuovi strumenti utilizzabili dai Governi al fine di migliorare la *tax compliance*. E' d'uopo,

tuttavia precisare che gli elementi suggeriti nei paragrafi successivi rappresentano degli spunti di riflessione che potrebbero nella ricerca futura trovare degna analisi.

Nella *tax compliance* appare evidente che la comunicazione e l'informazione rivestano dei ruoli primari, soprattutto in questo momento storico in cui le notizie riguardanti il fisco hanno assunto il rango della "notiziabilità".

L'analisi critica dei sistemi fiscali dovrebbe prediligere l'analisi empirica, la ricerca sul campo, lo studio e l'analisi della realtà, le interviste, l'analisi documentale al fine di indagare la volontà a rispettare le norme fiscali (Boll, 2013). Alcuni ricercatori fanno rientrare quest'ambito di studi nella ricerca "Critical accounting studies" (Boll, 2011, 2012; Turner e Apelt 2005; Rawlings, 2012). Nel caso di specie, l'autore prima della redazione e della relativa somministrazione del questionario e dopo una riesamina attenta delle *survey* già pubblicate, ha svolto una serie di interviste dirette con domande aperte al fine di ottenere delle impressioni sulla percezione del sistema fiscale e sulle sue determinanti. L'approccio allo studio del questionario, considerato l'aspetto esplorativo dello stesso, è stato preminentemente di tipo quali-quantitativo. Lo scopo dello studio empirico era quello di individuare delle connessioni tra alcune variabili socio-demografiche e non. Sia dalle informazioni rinvenienti dalle interviste e dal questionario, che dai dati della letteratura presente è possibile affermare che la lotta all'evasione e la deterrenza devono essere conformati alla struttura produttiva del sistema fiscale e devono essere (percepiti) come giusti ed opportuni per non incappare nel rischio di un accrescimento del tax gap.

6.2. Strumenti suggeriti alla *fiscal policy* per raggiungere una migliore *tax compliance* (nuovi approcci strategici ed operativi) quali spunti di analisi per la ricerca futura

Il problema dell'evasione è un problema fortemente sentito in Italia; la sua persistenza accresce l'area di non compliance, il senso di colpa di coloro i quali non rispettano le norme fiscali e viene, spesso, attutito dalla convinzione di un sistema fiscale iniquo ed ingiusto; compito dell'Amministrazione è, dunque, oltre il cambio di rotta volto al miglioramento del rapporto utente-funziario, oltre la facilitazione per lo svolgimento delle pratiche fiscali, oltre l'implementazione di controlli mirati, anche il

miglioramento, attraverso strategie nuove, della percezione degli italiani dell'Amministrazione Fiscale e del sistema fiscale *tout court*. L'opinione pubblica ha accresciuto la consapevolezza dei propri diritti e dei propri mezzi e, secondo modelli anglosassoni, ora, può muoversi per far valere i propri diritti con l'ausilio delle *Class Action* e, alla stregua degli anglosassoni, inizia a chiedere conto dell'operato di un'Amministrazione Pubblica troppo sprecona nel passato. Un'ulteriore indicazione in questo senso viene dalla ventilata adozione di una legge che obbliga al dibattito pubblico sulle grandi opere di impatto ambientale. Si tratta di attribuire un valore simbolico ad una "ingegneria sociale e simbolica" (Ollivier-Yaniv, 2009), di rendere i problemi sociali oggetto di discussione condivisa. Dal punto di vista del sistema mediatico, queste tendenze si esplicano nella proliferazione di nuove fonti, come nel caso del *citizen journalism* (De Rosa, 2012). A queste esigenze, la Pubblica Amministrazione deve dare risposte.

6.2.1. Il rafforzamento dell'aspetto comunicativo-informativo

Nella *tax compliance* appare evidente che la comunicazione e l'informazione rivestano dei ruoli primari, ma l'analisi del tax gap è partita nel III capitolo anche e soprattutto da un'analisi degli articoli apparsi sui giornali, ciò a sottolineare che le notizie relative all'evasione hanno acquisito il rango di notiziabilità e, pertanto, sono quotidianamente presenti sui giornali. La presenza sui giornali costituisce un'arma a doppio taglio giacché da una parte smuove le intorpidite coscienze italiane, dall'altro, però, può far apparire il fenomeno come largamente diffuso, andando, pertanto, a contrastare la *tax compliance*. Assurge a strategico il ruolo della comunicazione teso a veicolare le percezioni e gli impulsi scaturenti da questa continua serie di input che arrivano poco filtrate ai contribuenti italiani.

La Comunicazione

La comunicazione nella PA può essere classificata secondo le indicazioni di Simonetti et al. (2009) in:

- comunicazione regolativa o di certezza. E' la comunicazione relativa agli atti formali: certificazioni, verbalizzazioni, notificazioni, raccolte ufficiali, affissioni ed albi, registri, etc. ovvero alla trasmissione di documenti riguardanti le attività istituzionali, le norme, i programmi, etc.;

- comunicazione di servizio. Consiste nel fornire ai destinatari informazioni sull'attività dell'Amministrazione, sul funzionamento dei servizi, sui programmi futuri;
- comunicazione di immagine o persuasiva. Il suo obiettivo prioritario non è quello di fornire un'utilità ai cittadini, ma all'Amministrazione stessa, mostrando immagine positiva e coerente di questa, al fine di poter ottenere approvazione ed appoggio;
- comunicazione di innovazione. Rappresenta la forma più ampia di comunicazione all'interno della P.A. E' grazie a questa che si attua l'incontro, lo scambio, l'interazione fra cittadini e P.A. In questo caso fonte e destinatario della comunicazione possono essere alternativamente Amministrazione ed utente. Attraverso questo rapporto con l'utente l'Amministrazione non solo eroga il servizio, ma trae utili suggerimenti per migliorarlo e divenire sempre più efficiente;
- comunicazione di cittadinanza o amministrativa. Utile per il coinvolgimento attivo del cittadino nella realizzazione di obiettivi.

La legge 150/2000 individua nell'art. 2 due tipologie fondamentali di comunicazione:

- comunicazione istituzionale non pubblicitaria: è una comunicazione relativa a leggi, norme, attività istituzionali e loro funzionamento, accesso ai servizi, attività d'interesse pubblico e sociale, situazione dei procedimenti, etc.;
- comunicazione istituzionale a carattere pubblicitario: riguarda pubblicità, distribuzioni o vendite promozionali, affissioni, organizzazione di manifesti, partecipazioni a rassegne specialistiche, fiere e congressi.

La ricerca⁵⁵ condotta dalla Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione sui piani di comunicazione della PA nasce dalla necessità di comprendere l'utilizzo strumentale o meno dei piani di comunicazione di cui le PA si son dovute dotare. L'indagine ha rilevato forti differenziazioni ed un uso diffusamente marginale dei Piani di Comunicazione che, invece, dovrebbero rappresentare degli strumenti necessari per migliorare i rapporti tra cittadini e istituzioni. Dall'analisi svolta dalla SSPA si rileva che le Agenzie fiscali, casi peculiari di Enti pubblici non economici strumentali alle politiche fiscali del M.E.F., sono caratterizzate dalla necessaria attenzione agli aspetti della comunicazione per orientare e guidare i cittadini agli adempimenti tributari. Il Piano di comunicazione si caratterizza per l'attenzione agli aspetti di comunicazione interna e quella esterna. La sua redazione risponde alle disposizioni della direttiva

⁵⁵ Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione "progetto di ricerca la pianificazione delle attività di informazione e comunicazione nelle pubbliche amministrazioni" (Decreto direttoriale n.495/2003) Prof. Sepe

Frattini del 2002. L'approccio alla redazione del piano è fondamentalmente di tipo *top down*: dalla struttura centrale si indicano obiettivi e finalità-quadro e le strutture regionali definiscono analiticamente quanto di propria competenza. La presentazione e la divulgazione del piano all'interno dell'Amministrazione avviene mediante riunioni ed incontri e talvolta la pubblicazione sulla Intranet. Per quanto concerne lo sviluppo di un'identità visiva, sono stati formalizzati i modelli di provvedimento e di nota, in cui oltre al logo sono definiti con esattezza il layout del documento e l'intero apparato paratestuale (De Rosa 2012).

Facendo riferimento alla letteratura sullo sviluppo morale e sulla ricerca sulla comunicazione di massa, Hasseldine (1998) puntualizza che generalmente i media ritraggono l'evasore fiscale in termini negativi, l'appello morale potrebbe essere credibile solo se viene riformulato il concetto di fine positivo della *tax compliance*. Esperimenti di laboratorio da Kaplan, Newberry, e Reckers (1997) suggeriscono che i soggetti che hanno una *tax morale* "alta" sono meno inclini ad esprimere intenzioni di evasione, ma sono meno rispondenti a comunicazioni che cercano di spingere verso una maggiore conformità. In merito alla comunicazione esterna Blumenthal et al. (2001), attraverso un esperimento sul campo, dimostrano che la comunicazione può avere effetti distorti rispetto alle attese. Gli autori operano un esperimento a larga scala su 20.000 soggetti campionati casualmente dalla lista di contribuenti dello Stato del Minnesota che ricevevano qualche giorno prima della presentazione della dichiarazione una delle due lettere inviate dal gruppo di analisi: con la prima si ricordava l'importanza di contribuire con la propria parte di tributi alle spese pubbliche per la collettività, con la seconda si focalizzava l'attenzione sul fatto che la maggioranza dei cittadini (93%) era fiscalmente onesta mentre solo uno sparuto numero di contribuenti non paga; quindi, se si voleva far parte della maggioranza bisognava rispettare le norme fiscali. I risultati dell'esperimento non hanno registrato cambiamenti significativi nel comportamento dei contribuenti e gli autori hanno addotto due motivazioni plausibili: la prima che in realtà la comunicazione così veicolata e contenente quei messaggi non sortisce alcun effetto, la seconda che le lettere hanno avuto un impatto sugli atteggiamenti ma che tale impatto non si è, poi, tradotto in cambiamenti nei comportamenti. Le ipotesi che lasciano aperte gli autori sono diverse: probabilmente una comunicazione sistematica e continua produce effetti maggiori. Al contempo, come Bardach (1989) sottolinea, le

comunicazioni normative non sempre consegnano il messaggio previsto. In realtà le campagne mediatiche dovrebbero incoraggiare i valori e le norme per il miglioramento della *tax compliance*, quindi, nel momento in cui un Governo o dei suoi rappresentanti mettono in atto politiche comunicative denigratorie nei confronti di funzionari pubblici (Pubblica Amministrazione in genere, funzionari di Equitalia in particolare o funzionari dell’Agenzia delle Entrate), si innesca un processo di modifica valoriale interiore che attecchisce maggiormente rispetto a tentativi di modifiche in senso opposto esperibili con comunicazioni *ad hoc*, cosicché il funzionario è percepito come un soggetto non corretto ed imparziale, andando ad incrementare il valore cinismo ed individualismo e soprattutto accrescendo l’area di non compliance.

Per cui, volendo riassumere, si devono sviluppare due strade comunicative che chiameremo, la strada positiva, rappresentata dalla comunicazione ed informazione del cittadino, quindi comunicazione di valori positivi legati alla compliance, alla presenza di funzionari cooperativi e del disvalore legato alla non compliance. La strada negativa, da non percorrere, è rappresentata da messaggi spot del mondo politico utili ad ottenere consensi ma al contempo deleteri per il fine pubblico; la corruzione sia a livello di Parlamento che di funzionari della PA che rappresenta una traccia difficilmente cancellabile. Per maggiori ragguagli sulla percezione dei contribuenti inerente all’Amministrazione pubblica si rimanda all’analisi del questionario.

Notiziabilità

La crisi economica, lo stato di crisi dell’Italia, in particolare, la percezione di una pressione fiscale sempre crescente, una qualità dei servizi percepita come inadatta ed un’attenzione “pressante” delle Istituzioni europee ed internazionali hanno fatto sì che le notizie inerenti la fiscalità ed, in particolare, l’evasione, divenissero per la stampa informazioni primarie. Ogni giorno sono presenti notizie di reati commessi in violazione di norme tributarie, informazioni e dati di studi parziali circa la situazione del sistema fiscale, etc. Informazioni circa il sistema fiscale italiano e notizie sull’evasione e la lotta ad essa sono divenute: attuali e di interesse pubblico. A questa esposizione mediatica dei temi fiscali non potevano non prendere parte i rappresentanti di categoria, i politici, opinionisti vari che quotidianamente, anche controvertendo dichiarazioni precedenti, prendono parte all’arena mediatica criminalizzando a seconda del momento

e degli impulsi dell'elettorato o dell'opinione pubblica il sistema fiscale o l'evasore. La conquista dell'attenzione pubblica fa uso dei linguaggi e delle tecniche della comunicazione sociale.

La pubblicità anti-evasione e le altre campagne comunicative

Il lavoro di ricerca di Kornhauser (2008), contenente diversi spunti operativi per l'IRS, è un'ottima fonte di spunti anche per l'Agenzia delle Entrate: ad esempio, in merito alle campagne mediatiche per il miglioramento della tax compliance. L'autrice suggerisce che occorrerebbe condurre una vasta campagna mediatica, al fine di raggiungere il più ampio numero di cittadini, concentrandosi sul sistema fiscale con finalità informative generiche; altre campagne comunicative dovrebbero, poi, entrare nello specifico andando a chiarire dubbi su tematiche più "spinose". L'obiettivo della campagna non dovrebbe essere ricondotto ad un mero obiettivo tecnico-informativo ma dovrebbe fungere da facilitatore per l'adempimento ed anche promuovere i valori e le norme sociali in grado di migliorare la compliance fiscale. Molti ricercatori suggeriscono di considerare il contribuente alla stregua di un cliente, ma, su questo punto, l'autrice risulta essere molto critica sostenendo che il civismo espresso dall'atto di pagare le tasse non può essere paragonato ad un bene commerciale; se così non fosse, per un cliente pagare le tasse avrebbe lo stesso "valore" di ripagare un prestito. Il termine contribuente, d'altra parte, sottolinea la responsabilità civica e conferisce dignità e rispetto allo stesso. La pubblicità deve riuscire a catturare l'attenzione del cittadino, a suscitare il suo interesse e infine ad accrescere la sua *compliance*. Pubblicizzare, poi, un servizio dell'Agenzia delle Entrate vuol dire interfacciarsi con aspettative, convinzioni e sensibilità superiori rispetto a quelle che richiede la pubblicità per un prodotto commerciale. Secondo Mittone (2012) è possibile dimostrare, sempre ricorrendo ad esperimenti, che un messaggio promozionale, ad esempio uno spot televisivo, può avere un effetto straordinariamente più efficace se è in grado di promuovere un meccanismo d'identificazione empatica, attraverso l'attivazione dei cosiddetti "neuroni a specchio", importanti per l'apprendimento attraverso l'imitazione.

Ad esempio, stabilito che lo stigma sociale abbia effetto nel contrastare l'evasione, un buon messaggio propagandistico dovrebbe essere in grado di innescare un efficace

trasferimento dello spettatore in una situazione di esposizione al “pubblico ludibrio”, allo scopo di accentuarne le paure inconsapevoli.

Il primo elemento necessario per la costruzione di una campagna pubblicitaria, comunque, è la credibilità legata, nel caso di specie, indissolubilmente alla professionalità e all’etica dell’Ente e dei suoi funzionari. Ad oggi tra i vari spot creati con finalità di promozione della tax compliance negli anni ricordiamo: “Parassita della società (evasore fiscale)”, “Se tutti pagano le tasse, le tasse ripagano tutti”, “Chi evade tassa il tuo futuro” (vincitore del secondo premio assoluto al concorso “La PA che si vede” 2010), il cortometraggio “Io vado, tu resti” – una co-produzione con il DAMS di Bologna – presentato fuori concorso al Giffoni Film Festival, il cartoon “Esci dal nero”.

L’Educazione e l’Informazione

“Sussiste, in virtù del principio di buona fede, un dovere di informazione del fisco che va esercitato tenendo conto del divario di preparazione e di esperienza degli amministrati, in modo da consentire a chiunque la puntuale osservanza della legge” (F. Benatti, 1986). Un’informazione semplice e chiara è necessaria se si vuole la generale applicazione ed efficienza di questo sistema impositivo per queste ragioni, e non a caso, negli Stati Uniti e in Inghilterra sono stati compiuti numerosi passi (anche con l’aiuto di psicologi sociali) per rendere più accessibile il linguaggio fiscale e per ridurre all’essenziale la burocrazia. Le varie Amministrazioni Fiscali di tutto il mondo, dovendo combattere una lotta quotidiana all’evasione più o meno stringente mettono in auge campagne informative in grado di rappresentare il biasimo dei comportamenti non conformi alle norme fiscali soprattutto perché questi danneggiano la collettività (ad esempio, lo slogan tedesco “illegal ist unsozial”). L’informazione ai cittadini permette di spiegare leggi e norme, pubblicizzare servizi e di verificarne in seguito qualità ed efficacia, sviluppare nuove tecnologie, indurre comportamenti virtuosi e modificare comportamenti che non lo sono. L’educazione agli adempimenti fiscali sia in termini di conoscenza che in termini di sensibilizzazione all’adesione spontanea è sicuramente un elemento che può accrescere la compliance; tale educazione ha nelle giovani generazioni i destinatari privilegiati anche perché, come sottolineato nelle analisi delle risultanze dal questionario, i giovani hanno mediamente una minore tax compliance

rispetto agli adulti e ciò determina di fatto l'individuazione del loro gruppo come gruppo di riferimento per una prima attività "di spinta".

Il secondo elemento riguarda la Conoscenza che aumenta il senso dei contribuenti di controllo della propria situazione fiscale ed, inoltre, aumenta le probabilità di adempimento accurato e tempestivo. Quanto sopra è ascrivibile ad una riduzione della frustrazione determinata dalla mancata comprensione del fenomeno. L'attenzione, in questo caso, deve essere rivolta ai contribuenti con titolo di studio medio-basso, alle imprese start-up ed ai lavoratori stranieri, etc. L'educazione rappresenta un potente mezzo per ampliare la *tax morale* ed il sentimento di appartenenza del contribuente. Ad oggi i progetti educativi dell'Agenzia delle Entrate (rinvenibili nel sito istituzionale) sono rappresentati soprattutto dal progetto: *Fisco & Scuola*⁵⁶ che ha lo scopo istituzionale di diffondere la cultura contributiva, intesa come "educazione" alla concreta partecipazione dei cittadini alla realizzazione e al funzionamento dei servizi pubblici. L'Agenzia vede in questo progetto la possibilità di fungere da facilitatore per l'ingresso futuro nel mondo lavorativo e produttivo degli studenti di oggi, contribuenti di domani. Un'esperienza particolarmente innovativa, ma singola, è il progetto "**Entrate nel Merito**", che ha come destinatari privilegiati gli studenti liceali della città di Bologna e consiste sostanzialmente in tre fasi: nella prima, di approccio all'Amministrazione finanziaria, gli studenti conoscono la realtà dell'Agenzia delle Entrate (e dei suoi ambiti di intervento, il contrasto all'evasione fiscale e l'assistenza ai contribuenti) attraverso una presentazione in aula da parte dei funzionari. Il secondo step, più propriamente operativo, si esplica in uno stage di una settimana presso gli Uffici Territoriali dell'Agenzia delle Entrate deputati all'erogazione di servizi all'utenza. L'ultima fase è invece dedicata alla valutazione del lavoro degli allievi. Per quanto riguarda, invece, la fase di comunicazione, assistenza e informazione, si rinvencono ulteriori progetti:

"Entrate in video": l'Agenzia delle Entrate ha attivato, su YouTube, un canale di informazione, in cui pubblica dei video riguardanti temi fiscali di maggiore interesse per i contribuenti;

"Il Fisco mette le ruote": un camper, attrezzato che funge da front-office in diverse località distanti dai presidi Territoriali o durante i grandi eventi dove maggiore è la

⁵⁶ Fonte sito web: <http://www1.agenziaentrate.gov.it/entrateinlasse/>

visibilità. Il progetto è stato attivato anche per raggiungere i terremotati nelle piazze di Emilia Romagna, Lombardia e Veneto;

“FiscoOggi”: è il giornale online dell’Agenzia delle Entrate che offre informazioni circa l’attività dell’Agenzia ma soprattutto informazioni tecniche su tematiche fiscali per agevolare la comprensione di circolari, risoluzioni e provvedimenti adottati dall’Agenzia.

6.2.2. L’analisi del comportamento del contribuente attraverso la creazione di Behavioral Science Units⁵⁷

Ciò che emerge da questo studio è sicuramente che la creazione del *Tax Gap* non è riconducibile solo ad aspetti economico-giuridici ma ricomprende anche aspetti di carattere sociale, motivazionale e psicologico. Le intuizioni, le risultanze di indagini svolte ai fini della ricerca e le teorie psicologiche suggeriscono che i sentimenti morali, in particolare il senso di colpa e di vergogna, possono influenzare fortemente l’attività di *reporting*, riducendo i vantaggi percepiti nel “barare” (Erard e Feinstein, 1994). Curioso, inoltre, come la scienza del comportamento spieghi dei fenomeni altrimenti incomprensibili razionalmente; ad esempio, un soggetto sottoposto a controllo dovrebbe risultare maggiormente *compliant* rispetto ad uno non controllato, in quanto, dovrebbe percepire come reale il “rischio controllo”, Mittone (2006) trova che la compliance nel periodo successivo ai controlli tende a decrescere con un effetto chiamato “*bomb crater effect*”; al contempo non si realizza l’effetto contrario, ovvero un soggetto non controllato da parecchio tempo non tende ad incrementare la sua compliance. L’analisi empirica dimostra che questa seconda evidenza è frutto della percezione nel contribuente di un’Amministrazione “lassista”.

La scienza del comportamento con le sue peculiarità e la sua complessità richiede, pertanto, studi ed analisi approfondite ed operate *ad hoc*.

Una Amministrazione che si occupa di problematiche fiscali deve necessariamente essere in grado di affrontare le tematiche ad essa inerenti secondo un approccio multidisciplinare legato anche ad aspetti motivazionali e comportamentali. La possibilità di studiare il fenomeno evasivo seguendo un approccio comportamentale potrebbe risultare strumentale e propedeutico all’attività di controllo o deterrenza

⁵⁷ Marjorie E. Kornhauser (2008)

dell'Amministrazione. Fornire l'Amministrazione Fiscale di BSU consentirebbe alla stessa di eseguire ricerche originali ed applicare tale studio alla ricerca di un accrescimento della tax compliance. Come la BSU guadagna maggiore esperienza e conoscenza, maggiori sforzi dovrebbero essere dedicati all'implementazione di nuove politiche fiscali: la progettazione e la realizzazione di questi studi sperimentali dovrebbero coprire tutti gli aspetti della compliance come forme di progettazione, le procedure per il personale e materiale didattico.

6.2.3. L'orientamento al Cittadino

La Pubblica Amministrazione ha a disposizione strumenti e metodi per poter implementare una governance volta a rendere trasparente la sua azione ed agevolare i bisogni dei cittadini. Le strade percorribili sono due: la prima prevede una profilatura del cittadino in grado di disvelare le necessità e le peculiarità e di valutarne il rischio soggettivo; la seconda è tesa a rendere l'attività della P.A. trasparente per permettere al cittadino di esprimere giudizi sulla stessa di sentirsi parte in causa e migliorare la compliance. Una collaborazione effettiva tra Pubblica Amministrazione e contribuente può migliorare il rapporto reciproco. La CRM consente alle Pubbliche Amministrazioni di creare una visione integrata degli utenti e di usare questo tipo di informazioni per coordinare i propri servizi su una molteplicità di canali cercando di creare anche servizi attraverso modalità di fruizione "self service", grazie all'utilizzo delle nuove tecnologie.

Il Citizen Relationship Management

E' uno strumento fondamentale per la Pubblica Amministrazione che mette al centro della sua attività il cittadino ed ha la funzione di renderlo più partecipe alla gestione della cosa pubblica. Una visione strategica ed operativa in grado di riconoscere la centralità del cittadino e nel caso di specie del contribuente necessita di strumenti e di procedure per la gestione dei rapporti con i contribuenti insiti nella struttura stessa dell'Amministrazione che deve mutare il proprio approccio complessivo – fatto di metodologie, strumenti, processi e attività. Gli obiettivi strategici del ricorso al CRM nel settore pubblico sono maggiormente legati all'accesso e alla partecipazione attiva dei cittadini alle decisioni e all'organizzazione dei servizi. Nel porre al centro dell'attenzione l'utente si tende ad una visione sempre più integrata e complessiva del rapporto con lo stesso, al fine di una maggiore personalizzazione del servizio:

l'obiettivo è offrire un servizio "su misura" attraverso il canale più adatto a soddisfare le sue esigenze, non da ultimo lo sviluppo del "social CRM" ossia l'utilizzo dei canali social per assistere i cittadini nelle loro richieste. La sfida in tal senso è quella di riuscire ad erogare servizi attraverso modalità di fruizione "self service", grazie all'utilizzo delle nuove tecnologie. E' perciò evidente come praticare il CRM nelle P.A. comporti un'attenzione specifica verso 5 elementi costitutivi: 1. la conoscenza dell'utente e dei suoi bisogni; 2. l'offerta differenziata dei servizi a seconda della tipologia di utente a cui sono rivolti; 3. l'interazione tra gli utenti e la P.A. attraverso la moltiplicazione dei canali e dei punti di accesso ai servizi; 4. la ridefinizione della cultura interna dell'Ente e dell'organizzazione verso una visione di centralità dell'utente; 5. la costruzione di un *network* di relazioni con altre P.A. e organizzazioni private per promuovere e migliorare l'informazione, in un'ottica di marketing proattivo (ovvero la capacità di approfondire la conoscenza dell'utente al punto tale da poter anticipare la soddisfazione dei bisogni prima che venga richiesto il servizio)⁵⁸.

Il New Public Management

Con il New Public Management 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) e Sicilia (2008). Il *New Public Management* è uno stile di *governance* del settore pubblico che, sull'esempio delle pubbliche amministrazioni anglosassoni, introducono logiche e principi manageriali (Hood, 1991; Mascarenhas 1990; Pollitt, 1990; Stewart e Walsh, 1992). 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 (Bianchi, 2012). Il fine è quello di gestire le aziende pubbliche con una *governance* simile a quella privata. L'applicazione delle logiche manageriali alle pubbliche amministrazioni, tuttavia, non implica l'automatico orientamento delle aziende

⁵⁸ Fonte: <http://qualitapa.gov.it> Dipartimento della Funzione Pubblica aggiornato al 10/05/2013

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 (Borgonovi, 1988). 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 (Borgonovi, 2005). Si assiste all'affermazione della logica della misurazione della performance e del controllo dei risultati che coinvolge tutte le azioni di rinnovamento, quali quelle 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 (Pollitt e Bouckaert, 2002). I Governi, durante gli anni 1980 e 1990, hanno seguito un modello comune (DeLeon2005, Pollit e Bouckaert 2004): 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. Tra le conseguenze negative si sono potuti registrare il ricorso a privatizzazioni e processi di subappalto, oltre ad un paradossale aumento della burocratizzazione, in virtù di una focalizzazione sul dato, anziché sull'informazione ed un'attenzione eccessiva verso il rispetto di scadenze per la produzione di rapporti informativi; una difficoltà di coordinamento tra obiettivi politici e gestionali, a causa della mancanza di dialogo strategico tra il livello del governo e quello del management (Bianchi 2012).

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) "*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 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. (Coco 2011). 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.

Geomarketing

Geomarketing è un approccio di marketing focalizzato allo studio delle opportunità di business fortemente legate al territorio (Mauri, 2000), utilizza le informazioni geografiche per i processi di pianificazione ed attuazione delle attività di marketing soprattutto in tutti quegli ambiti che riguardano la vendita e la distribuzione. Il geomarketing mette insieme le potenzialità della geografia con i vari aspetti del marketing, introducendo quindi i parametri geografici nell'interpretazione dei fenomeni del mercato e della comunicazione (Amaduzzi, 2011).

Gli elementi essenziali sono i dati interni all'azienda/Ente (gestionali, anagrafiche) ed esterni (banche dati, rilevazioni sul campo, ricerche) particolarmente utili se "georiferiti", i software geografici (Sistema informativo territoriale - GIS) e statistici per rappresentare i dati ed elaborare modelli interpretativi e mappe e cartografie per visualizzare i fenomeni analizzati. La condizione necessaria, pertanto, è poter usufruire di una applicazione GIS⁵⁹ che consente di visualizzare i fenomeni oggetto di studio sul territorio e di eseguire analisi spaziali relative, ad esempio, ai bacini di utenza, o alla distribuzione. Il Geomarketing risulta essere uno strumento innovativo per conoscere, clusterizzare il territorio per un'efficace implementazione di una *fiscal policy*. Pare chiaro che, senza togliere nulla al valore che l'esperienza apporta alla formulazione delle decisioni delle Istituzioni, è necessario un salto di qualità, che permetta l'integrazione tra i "mental model", che costituiscono una sorta di "conceptual marketing" e i "decision models", propri di quello che viene chiamato "marketing engineering" (Lilien, Rangaswamy, 1998). L'utilizzo sempre più diffuso di tecnologie GIS a supporto delle decisioni trova giustificazione nel continuo incremento del volume di dati elettronici resi disponibili dai moderni database che raccolgono una grande mole di informazioni e che permettono, attraverso l'applicazione di tecniche statistiche, la

⁵⁹ "Per GIS si intende, nel significato più elementare e corrente del termine, un sistema complesso di dati informatizzati - individuabili geograficamente, integrati e organizzati secondo una ben definita impalcatura" progettuale (costituita da elementi grafici, testi, ...) - che sono elaborati e gestiti mediante l'uso di appositi software al fine di ottenere mappe tematiche, query, tabelle, nonché nuove analisi e informazioni quale risultato dell'interrelazione dei dati già disponibili nel database". Sistemi Informativi Geografici: nuovi strumenti di conoscenza di Mariagabriella Picciotti

costruzione di modelli interpretativi dei risultati raggiunti e la simulazione di scenari. Per quanto attiene all’Agenzia delle Entrate, la possibilità di aver accesso ad una sempre più corposa banca dati che dovrebbe essere fruibile dal sistema GIS potrebbe accrescere la conoscenza del territorio, utile già nelle singole Direzioni Provinciali in grado di pianificare i controlli secondo strumenti mirati così da raggiungere, in particolare, quei soggetti che presentano una maggiore “non compliance” e fornire servizi mirati sulla scorta di un’analisi del territorio specifica. L’Agenzia in realtà si è dotata di uno strumento utile a sviluppare un sistema di geo-marketing “Dbgeo” (Data Base Geomarket) con la quale, a tendere, si pone come obiettivo quello di indirizzare sul territorio l’azione di controllo e di erogazione di servizi. L’Agenzia sarebbe così in grado di individuare gli aspetti qualitativi e quantitativi della domanda provenienti dai “mercati” serviti dall’Agenzia, ovvero dai differenti bacini di utenti che l’Agenzia deve assistere e controllare. Il livello di dettaglio, previsto, è la Provincia.

6.2.4. Il Marketing nella P.A.

Il funzionamento dell’apparato pubblico assorbe una grande quantità di risorse che sono acquisite sotto forma di tributi. Tali risorse, tuttavia, possono essere utilizzate con diversi gradi di efficacia e di efficienza.

Tabella 6.1: Matrice Prestazioni pubbliche/pressione fiscale.

		Quantità/Qualità di Servizi Pubblici Erogati	
		<i>Basse</i>	<i>Alte</i>
Pressione fiscale	<i>Alta</i>	Stato inefficiente, inefficace o vessatorio	Stato interventista e capace
	<i>Bassa</i>	Stato poco interventista, ma talvolta efficiente	Stato che incentiva la collaborazione pubblico-privato e mobilita le risorse del volontariato

Fonte: Mauri (2004)

In passato il marketing è stato studiato e applicato con particolare riferimento al mondo delle imprese; negli ultimi anni l’interesse per il marketing da parte delle organizzazioni, quali Amministrazioni Pubbliche, Scuole e Università, Ospedali, Istituti di assistenza, etc., è molto cresciuto: “*In particolare, è stato osservato che il marketing può essere utile in tutti quei casi in cui vi sia un soggetto corrispondente ad una*

qualsiasi unità sociale (individuo, gruppo, impresa, Ente, etc.) che abbia qualcosa (bene, servizio, idea, etc.) da cedere o da trasmettere ad un soggetto costituito da altre unità sociali (pubblico in genere, imprese, gruppi definiti di persone o di imprese, enti, etc.) e che sia alla ricerca di una risposta da queste ultime” (Mauri, 2004).

Santesmases (1998) ed Esteban (1997) affermano che *“Il Marketing Pubblico comprende una serie di attività legate al cambio delle relazioni che devono svolgere i servizi pubblici al fine di bisogni sociali”*.

Nonostante il Marketing per la Pubblica Amministrazione goda di un’ampia letteratura, la sua formalizzazione e la sua accettazione non ha ancora avuto un adeguato sviluppo. Alcune pratiche nel vasto campo del marketing sono state applicate al settore pubblico per decenni ma la loro accettazione, in quanto tecniche di marketing, non ha avuto lo stesso successo, probabilmente perché il marketing è percepito come appartenente alla sfera privata. Nonostante le reticenze espresse, di certo si sta diffondendo nel settore pubblico la convinzione che la conoscenza dei destinatari dei servizi sia strumentale all’azione stessa della PA e che lo sviluppo di relazioni tra soggetto agente e destinatario permette un corretto utilizzo delle risorse. Sicuramente vi sono delle differenze tra pubblico e privato ad iniziare dalla clientela che nel privato, seppur diffusa, è rappresentata da un numero finito e definibile di soggetti, nel pubblico, solo in teoria ed astrattamente, risulterebbe indefinita⁶⁰, ma nella pratica è ben analizzabile. Attraverso il CRM, di cui abbiamo già parlato, la P.A. crea una visione integrata dei cittadini ed usa le informazioni a propria disposizione per coordinare i servizi su una molteplicità di canali. L’utilizzo di strumenti atti a conoscere la “soddisfazione” dei cittadini, poi, permette una conoscenza dei bisogni nonché dello stato dell’arte dei servizi erogati. Il Marketing ha dimostrato di poter rendere le organizzazioni pubbliche più efficaci, anche se con alcuni limiti. D’altro canto il Marketing e l’interesse pubblico non sono concetti antagonisti se si pensa al ruolo del marketing come quello di un mediatore tra cittadini che chiedono un servizio e gli Enti Pubblici che devono fornirlo. Buurma (2001) suggerisce che il marketing del settore pubblico debba porre meno l’accento sulla “mercificazione/vendita” delle politiche pubbliche e considerare maggiormente l’azione sociale dell’azione pubblica.

⁶⁰ I servizi e le informazioni devono essere costituzionalmente garantiti a tutti (si pensi alla sicurezza, alla sanità, etc.)

Marketing relazionale

Il tema del marketing relazionale nella Pubblica Amministrazione ha attratto l'interesse di Istituzioni Pubbliche oltre che dei ricercatori; utili al fine della narrazione sono i contributi della SSEF e del FORMEZ attenti a tematiche che possono avere un riverbero consistente sull'attività della Pubblica Amministrazione sia in termini di quantità che di qualità. Il marketing relazionale è una tecnica che si realizza con una diversa propensione a seconda dell'organizzazione che lo adotta, propensione che mira a fidelizzare il rapporto con l'utente attraverso la gestione delle relazioni sviluppate su un orizzonte temporale di medio-lungo periodo. Nel curare le relazioni con l'utenza è fondamentale disporre di una banca-dati capace di raccogliere tutte le informazioni acquisite sulle preferenze, aspettative ed esigenze del pubblico di riferimento. La "massa di informazioni" permette la realizzazione di analisi di contesto o scenari di sviluppo per capire gli orientamenti degli utenti e poter arrivare ad anticiparli. Nato in ambito aziendalistico, il marketing relazionale offre diversi preziosi spunti alla Pubblica Amministrazione sia nell'organizzazione dei rapporti con l'utenza, sia nella raccolta e gestione delle informazioni che la riguardano. Considerare il cittadino-utente non più solo come il destinatario ultimo dei servizi ma quale soggetto coinvolto nella costruzione stessa del servizio, attraverso l'analisi dei suoi bisogni, attese e desideri, in modo da poter offrire risposte più mirate possibili è uno degli aspetti caratterizzanti il marketing relazionale. In una situazione nella quale il rapporto fra Pubblica Amministrazione e utenza è passato dall'erogazione indifferenziata alla logica "one to one", ovvero l'Ente Pubblico personalizza le proposte per il singolo profilo-utente, il marketing relazionale offre il passo successivo nella direzione del coinvolgimento di tutti gli attori interessati e compresi nell'offerta del servizio. In questo modo, la messa in opera di un qualsiasi servizio diventa un processo "a rete", nella quale tutti gli attori sono chiamati a svolgere un ruolo paritario, dai fornitori, all'erogatore fino all'utente finale. L'inclusione di tutti gli attori nel processo di definizione del servizio permette un'economizzazione degli interventi grazie all'aumento dell'efficienza, ancora maggiore di quello offerto dalla segmentazione del pubblico di riferimento. Nell'adozione di un piano di marketing relazionale il personale pubblico riveste un aspetto fondamentale di cui spesso non viene compresa tutta l'importanza. È utile ricordare che il personale a contatto con il pubblico è percepito come l'immagine stessa

dell'Ente e per un Programma ed una Politica che pone le relazioni al centro dell'azione il suo peso diventa ancora più decisivo. Il personale del front-office deve essere, pertanto, particolarmente preparato tanto sull'offerta dei servizi quanto sulla gestione dei rapporti. Può risultare utile adottare un presidio, settore, Ufficio o gruppo di lavoro, che monitori e valuti il livello della qualità dei servizi offerti. Nel caso l'Ente abbia già adottato un servizio di CRM, dal punto di vista organizzativo sarà necessario dotarsi solamente di un buon sistema di Data Mining funzionale alla trattazione dei dati raccolti dalla propria utenza. L'utilità di raccogliere informazioni è espressa dalla necessità di orientare in modo efficace e calibrato l'attività dell'Ente al contesto circostante, soprattutto in riferimento all'utenza. Potrebbe, poi, essere necessaria l'implementazione di nuovi strumenti di contatto con l'utenza (importanti, quindi, sono sia la quantità che la qualità dei contatti); la qualità dovrebbe essere assicurata dal gioco di squadra che permette di definire la tipologia stessa dei servizi offerti, oltre a meccanismi di controllo e monitoraggio messi in atto dalla struttura. La logica della multicanalità è sicuramente una scelta che pare vincente al fine dell'incremento delle possibilità di contatto con l'utenza per creare un rapporto continuativo fra utenza ed Ente Pubblico. Risulta fondamentale affiancare al marketing relazionale un'opportuna campagna di comunicazione ed informazione a supporto del nuovo atteggiamento abbracciato dall'Ente (FORMEZ).

Marketing territoriale per l'attrattività imprenditoriale e turistica finalizzata all'aumento del gettito fiscale

Il Marketing territoriale rappresenta un insieme di strumenti atti a promuovere lo sviluppo del territorio e dei suoi prodotti attraverso azioni mirate a valorizzarne le caratteristiche ambientali e socioeconomiche. Per implementare il marketing territoriale è necessario un'analisi specifica delle problematiche e delle potenzialità del territorio di riferimento (ovvero dal Comune alla Regione, passando per la Provincia), una corretta programmazione e gestione di interventi anche a carattere ambientale, di un'analisi dei distretti industriali e la realizzazione di pacchetti "locali" alla luce di un attento monitoraggio della zona; elemento necessario, comunque è la creazione di reti sociali (che coinvolgano imprenditoria, politica, cultura e popolazione) che vadano verso direzioni comuni. Il marketing territoriale è un campo molto vasto. Kotler et al. (1993) e

Van den Berg et al. (1994) affermano che il marketing territoriale abbraccia quattro attività principali: progettazione di un adeguato mix di beni e servizi territoriali; predisposizione di incentivi per gli utenti ed acquirenti attuali e potenziali di beni e servizi locali; miglioramento dell'accessibilità dei beni territoriali; promozione dei valori e dell'immagine della città affinché i potenziali utenti siano pienamente consapevoli dei vantaggi distintivi offerti. Vesci (2001) e Latusi (2002) propongono l'assimilazione delle leve del marketing mix al contesto territoriale.

Tabella 6.2: Raffronto tra Marketing Mix e Marketing Mix Territoriale

Marketing Mix	Marketing Mix Territoriale
Product	Beni e servizi pubblici territoriali
Price	Costo d'accesso ed incentivi
Place	Modalità di accesso al territorio
Promotion	Comunicazione e gestione dell'immagine del territorio

Fonte: "Territorio e marketing, tra letteratura e nuovi percorsi di ricerca" di Cecilia Gilodi, 2004

Il marketing territoriale rappresenta di fatto uno strumento utile ad attrarre investimenti o flussi turistici in un territorio circoscritto in grado di tramutarsi successivamente in un maggior gettito fiscale e maggior benessere per lo stesso territorio coinvolto. La maggior parte delle definizioni presenti nell'ampia letteratura dedicata comprende le finalità cui è chiamato il marketing territoriale. Con maggior dettaglio, Caroli (1999) indica che nell'ambito di un più generale obiettivo di sviluppo sostenibile, il marketing territoriale è finalizzato a promuovere la competitività economica di un'area geografica, contemplando i vincoli mossi da altri obiettivi, quali l'equilibrio e la coesione sociale unitamente alla sostenibilità ambientale. In Italia esistono degli interventi legislativi correlati allo sviluppo di un marketing territoriale come, ad esempio, la costituzione delle Zone a Burocrazia Zero (ZBZ), estese a tutta l'Italia e rimodulate con il "Decreto del fare" (D.L. n. 69/2013). Il marketing territoriale risulta l'elemento essenziale nella ricerca di attrattività di investimenti soprattutto in ambito internazionale. La concorrenza territoriale innescata da una maggiore mobilità dei capitali, come visto nel Capitolo II, determina di fatto una ricerca di miglioramento del proprio ambito territoriale e soprattutto di come questo è percepito dalla platea di possibili investitori. I potenziali investitori si tradurrebbero in contribuenti e pertanto in nuove possibilità di sviluppo per il territorio stesso. Sansone e Bruni (2012) parlano di marketing territoriale finalizzato alla promozione dei territori dettato dall'esigenza *"di sviluppo economico"*

dei Paesi in via di riqualificazione per cause connesse alla globalizzazione". Il marketing territoriale è pensato per incentivare l'imprenditorialità locale, nazionale ed estera ma ha bisogno di essere sviluppato alla luce di alcuni elementi fondamentali, così da ottimizzarne la riuscita.

Tabella 6.3: Alcune Definizioni di "Marketing territoriale" e "city marketing"

Ashworth e Voodg, 1988	City marketing describes various ways in which cities can improve their competitive position in a market (...) City marketing can be described as a process whereby urban activities are possible related to the demands of targeted customers so as to maximize the efficient social and economic functioning of the area concerned in accordance with whatever goals have been established. This idea can be applied at many spatial scales and thus city marketing can be viewed as a part of broader geographical marketing alongside regional or even national marketing.
Kotler, Haider, Rein, 1993	Strategic marketing calls for designing a community to satisfy the needs of its key constituencies. Place marketing succeed when stakeholders, such as citizens, workers, and business firm derive satisfaction from their community, and visitors new businesses and investors find expectations met. [...] Place marketing means designing a place to satisfy the needs of its target markets
Casella, 1997	Si occupa dell'analisi, della pianificazione, della messa in opera e del controllo dei programmi concepiti dall'autorità pubblica di management urbano e dagli organismi che da essa dipendono... per rispondere al meglio alle aspettative delle persone e delle attività della città e del suo territorio e migliorare la qualità e la competitività globale della città nel suo ambiente concorrenziale.
Storlazzi, 1997	La capacità gestionale o addirittura imprenditoriale del sistema pubblico che opera per lo sviluppo di un certo contesto viene a realizzarsi secondo un approccio che si definisce di marketing territoriale.
Valdani e Jarach, 1998	Disciplina cui compete l'analisi, la pianificazione, e l'implementazione di piani che hanno la finalità di creare, costruire e mantenere rapporti vantaggiosi con i mercati per il raggiungimento di obiettivi politico-organizzativi di interesse, quali l'incremento della popolazione produttiva e l'arricchimento e miglioramento delle condizioni di vita della popolazione residente o migrante.
Cercola, 1999	Un processo finalizzato alla creazione di valore per una collettività composta dall'insieme di individui che fruiscono di un territorio predeterminato nei suoi confini.
Paoli, 1999	Tutte quelle attività che, esercitate su uno specifico spazio geografico, possono rendere un'area attrattiva per un prescelto gruppo di investitori logistico-industriali, sui bisogni percepiti del quale (o dei quali) si attuato il disegno delle caratteristiche dell'area stessa.
Varaldo, Caroli, 1999	Il marketing del territorio fornisce gli strumenti concettuali ed operativi per collegare l'offerta di territorio e alla sua domanda.

Caroli, 1999	Il marketing del territorio è una funzione che contribuisce allo sviluppo equilibrato dell'area, attraverso l'ideazione e l'attuazione di un'interpretazione delle caratteristiche in chiave di offerta che soddisfa segmenti identificati di domanda attuale e potenziale; questa soddisfazione è realizzata attraverso la creazione di un valore netto positivo. Sul piano strategico, il marketing del territorio è un'intelligenza d'integrazione e di fertilizzazione.
Valdani e Ancarani, 2000	L'analisi dei bisogni degli stakeholder e dei clienti/mercati volta a costruire, mantenere e rafforzare rapporti di scambio vantaggiosi con gli stakeholder (marketing territoriale interno) e con i pubblici esterni di riferimento (marketing territoriale esterno), con lo scopo ultimo di aumentare il valore del territorio e delle imprese e l'attrattiva degli stessi, attivando un circolo virtuoso soddisfazione – attrattiva - valore.
Vesci, 2001	Il marketing territoriale piuttosto che costituire quell'attività volta all'attrazione degli investimenti su una determinata area, rappresenterebbe quel processo relazionale, strategico ed operativo attuato da un Ente territoriale, un'agenzia a capitale pubblico, ecc singolarmente intesi o, in accordo fra loro e, nell'ipotesi di emersione del sistema vitale, con l'ausilio dell'azione consonante e (e/o risonante) degli altri agenti sul territorio, finalizzato ad indurre uno sviluppo ordinato, coordinato e coerente di un'area predeterminata.
Latusi, 2002	Il marketing territoriale è basato sulla applicazione dei concetti e degli strumenti operativi di una funzione aziendale in un riferimento particolare, costituito da un'area geografica.
Petruzzellis, 2002	Le tecniche proprie del marketing con i dovuti adeguamenti alle specificità del territorio intervengono quali strumenti di competizione, al fine di gestire con un approccio integrato la problematica dell'attrazione delle risorse scarse e della loro riproducibilità

Fonte: "Territorio e marketing, tra letteratura e nuovi percorsi di ricerca" di Cecilia Gilodi, 2004

Occorre chiosare ricordando che la capacità di attrarre flussi turistici o investimenti esteri non deriva semplicemente dall'azione di singole componenti territoriali ma è la risultante di un'attività sistemica, di un network formato da diversi stakeholder che oltre a rendere il proprio territorio attrattivo ne traggono beneficio attraverso la formazione del valore che deriva *in re ipsa* dalla formazione di reti e dal potenziamento delle relazioni tra stakeholder (Sansone, Bruni, 2012). Una variante del marketing territoriale visto in chiave turistica è rappresentata dal *Destination marketing* che trova come elemento basilare lo sviluppo di immagine di una destinazione (inizialmente solo turistica, poi, sviluppato anche per i servizi come quelli sanitari) in ottica territoriale integrata e coesa, focalizzata sui punti di forza ed unicità, che la contraddistinguono e la rendono attrattiva è in grado di apportare numerosi benefici se gestito con un'adeguata pianificazione strategica (Zingale, 2010).

Marketing Fiscale

La letteratura sul marketing fiscale è scarsa soprattutto in Italia; a tal proposito si cita il lavoro di ricerca di Luigi Ferrari avente il titolo “Esiste un marketing fiscale?”. In questo lavoro l’autore si interroga se sia possibile legare la fiscalità a concetti di marketing. Partendo dal presupposto che non si possa vendere una perdita, per di più coatta per disposizione di legge (imposta), si interroga se il marketing fiscale si possa tuttavia attingere al sistema fiscale e, sotto questa nuova formulazione, considerare lo scambio sotteso tra imposte e servizi pubblici goduti. Da questo punto di vista, allora, la gestione della fiscalità può essere accostata all’ottimizzazione di una relazione di scambio e, per altri aspetti, al Governo dei comportamenti dei contribuenti/elettori e quindi alla gestione di un «prodotto sociale» (Kotler e Roberto, 1991). Nei capitoli precedenti, introducendo Puviani, abbiamo avuto modo di discutere degli aspetti psicologici legati all’imposizione, del fatto che le imposte dirette siano più dolorose di quelle indirette, che la frammentazione delle imposte aiuti la tax compliance, etc.

I decisori fiscali cercano di comunicare i nessi associativi (con la spesa e gli altri prelievi) più favorevoli. In questo senso, la comunicazione fiscale assume un ruolo fondamentale. Secondo O’Connor, lo Stato sarebbe impegnato in uno sforzo pubblicitario al fine di frenare le rivolte fiscali, individuali e collettive, sempre più giustificate dagli inasprimenti tributari. Questa parte della comunicazione farebbe leva su concetti come «equità», ma anche «incentivi al miglioramento» (O’Connor, 1979). L’autore termina lo studio affermando che il marketing fiscale oggi si trova in forma embrionale, che è probabile il suo sviluppo futuro e sono imprevedibili i percorsi che seguirà pur nella difficoltà riconosciuta dall’autore nell’applicare tecniche di marketing alla materia fiscale. Un altro lavoro analizzato ha come autrice Albertina Silva Santos De Lima (2008), la quale presenta uno studio sul marketing sociale applicato alla fiscalità. L’autrice definisce il concetto di marketing fiscale introducendo in prima istanza il concetto di marketing per associazioni no-profit, poi quello di marketing elettorale ed infine di marketing sociale, in quanto ognuno di essi ha elementi in comune con il marketing fiscale. Il marketing degli enti no profit non punta alla massimizzazione del risultato economico ma al risultato sociale; il marketing politico è quello sviluppato da organizzazioni politiche non-profit, per individuare strategie atte ad influenzare il comportamento dei cittadini per sostenere le idee che si traducono in

vantaggi elettorali. Ciò richiede che queste organizzazioni conoscano le esigenze e i desideri degli elettori. Pertanto, anche il pagamento delle tasse secondo Santesmases (1998), considerata la soddisfazione dei contribuenti in senso lato (maggior benessere della società) può trovare elementi di vicinanza con il marketing politico. L'autrice introduce, poi, il marketing sociale citando Kotler (2002): *“utilizzo delle strategie e delle tecniche del marketing per influenzare un gruppo target ad accettare, modificare o abbandonare un comportamento in modo volontario, al fine di ottenere un vantaggio per i singoli individui o la società nel suo complesso”*. Il dovere di pagare tasse e contributi è di solito sgradito, non è solitamente inteso come una ricompensa per i servizi pubblici offerti alla popolazione. Per migliorare la comprensione della necessità del rispetto degli obblighi fiscali, Chias (1995) ritiene che il Governo possa avvalersi della comunicazione: "educativo-informativa". Pertanto, l'Amministrazione Fiscale può utilizzare programmi di comunicazione volti a educare, informare ed eventualmente cambiare i comportamenti di quei contribuenti che non rispettano i loro obblighi fiscali, o quelli che, anche se non hanno l'intento di frodare il fisco, finiscono per emulare i comportamenti di altre persone. Vi è la necessità di illustrare e far comprendere il funzionamento delle finanze pubbliche e di come le risorse vengano utilizzate al target di riferimento. Con questi programmi di comunicazione la P.A. promuove il cambiamento del comportamento dei contribuenti riducendo l'evasione fiscale. Lo sviluppo di questi programmi è il risultato di una strategia di marketing pubblico. Quindi è necessario individuare gli obiettivi, il pubblico da raggiungere, le direttive, i programmi, etc. Per la formulazione o l'attuazione di tali programmi, la Pubblica Amministrazione può fare uso di strategie di marketing sociale che sarà più appropriato per stimolare un cambiamento di valori, credenze, atteggiamenti e comportamenti. Il marketing fiscale, in definitiva si porrebbe, secondo l'autrice summenzionata, nella zona di intersezione tra marketing pubblico e sociale.

Strategie di marketing per il sistema fiscale⁶¹

“Marketing is the activity, set of institutions, and processes for creating, communicating, delivering, and exchanging offerings that have value for customers, clients, partners, and society at large” (MASB Common Language Project). I concetti

⁶¹ Saeed e Shah (2011)

di marketing possono essere adattati alla fiscalità: invece di parlare di prodotto, si dovrà parlare di servizio pubblico, invece di parlare di prezzo del servizio è necessario fare riferimento all'aliquota d'imposta. Il cliente si aspetta di più quando egli paga il prezzo più alto e meno quando egli paga il prezzo più basso (Kotler, 2000). Quindi, per poter aumentare l'imposta netta, si possono utilizzare degli approcci di marketing così come suggerito da Alford (2002). Il Marketing di successo utilizza molti degli stessi principi che esaltano la morale fiscale, quali la reciprocità, le norme e la fiducia nelle autorità.

Per poter “vendere” le imposte ad un soggetto è necessario evidenziare il valore dei servizi “acquistati” (Bird et al., 2006). Si potrebbe pertanto enfatizzare come la raccolta di un'imposta sia strumentale ad un determinato fine (sembrerebbe meno gravosa se l'addizionale comunale raccolta un anno fosse utilizzata o quanto meno percepita come utilizzata per la costruzione dello stadio o di una piscina nel comune) (D'altro canto in forma meno strutturata è quanto sosteneva Puviani all'inizio del '900).

Giacché, poi, la percezione di sprechi e corrottele provocano disprezzo e non compliance, risulta evidente l'utilità che deriverebbe da un Governo che minacciasse una linea dura contro tali pratiche; è chiaro che la minaccia ripetuta nel tempo perde parte della sua forza se non seguita da azioni. Nel rapporto fisco-contribuente i funzionari pubblici, poi, svolgono un ruolo fondamentale; anche su di essi sono applicabili tecniche di marketing interno per rendere l'organizzazione più efficiente. In tal caso si discute: *“della necessità strategica di declinare in termini operativi i principi di marketing interno nel comparto dei servizi pubblici allo scopo di interiorizzare e diffondere tra i dipendenti pubblici una vera cultura al servizio. La finalità rimane dunque la customer satisfaction, ma per il suo pieno raggiungimento si riconosce l'opportunità di potenziare l'employee satisfaction.”*⁶² (Pasqualini, 2009)

L'Amministrazione Fiscale necessita come qualsiasi impresa di servizi di un buon “servizio clienti”; è provato, infatti, che le imprese di servizio ricevano più reclami su errori fatti rispetto a quelle manifatturiere, per poter emendare eventuali errori le imprese di servizio utilizzano diverse soluzioni quali: scuse, empatia, correzione, compensazione, sconti, follow-up, etc. (Lewis e McCann, 2004). Tali tecniche potrebbero essere replicabili anche dall'Agenzia Fiscale nel caso di errore sulle imposte. Oltre ciò si rende necessaria una buona formazione per minimizzare i reclami. Il “buon

⁶² Fonte: <http://saperi.forumpa.it/story/41924/il-marketing-interno-dei-servizi-pubblici-i-buoni-esempi>

trattamento” dei cittadini riduce il rischio reclami e comporta l’aumento della *tax compliance*. Esiste, poi, un fattore spesso sottovalutato ma eccezionalmente utile al fine della raccolta delle imposte, l’utilizzo strumentale degli *opinion leader* ed il loro ruolo. Lessig e Park (1978) distinguono tre tipologie di opinion leader: i gruppi informativi, sono rappresentati nell’immaginario degli acquirenti come detentori di maggiori informazioni per cui, considerata l’asimmetria informativa, le loro scelte sono ritenute le migliori. Il fisco può far leva sulle fonti attendibili pubblicizzando le imposte con l’ausilio di protagonisti della finanza altamente rispettati ed esperti di economia o attraverso articoli su giornali specialistici. Esiste poi il gruppo utilitaristico la cui vicinanza può essere spiegata dalla teoria della conformità di Kelman (1961) per cui l’individuo vede ricompense o punizioni per le sue azioni sotto forma di opinioni espresse da parte di altri. Le applicazioni al marketing fiscale può trovare una duplice linea di azione: la pubblicazione dei nomi di coloro che pagano le tasse (ricompensa) o di coloro che non le pagano (punizione) (con i limiti in precedenza descritti dovuti alla pubblicità-punizione).

Nella funzione di gruppo di riferimento “*value-expressive*” gli individui cercano di comportarsi alla stregua di individui che hanno valori o attributi ritenuti altamente auspicabili dai singoli aspiranti. Gli individui possono agire emulando i propri riferimenti. Le autorità fiscali possono utilizzare il concetto di valore espressivo della funzione del gruppo di riferimento pubblicizzando gli importi e la regolarità nel pagamento delle imposte di famose star TV, di attori, atleti, scienziati, politici e magnati. Nel 2010 è stato utilizzato il gruppo di riferimento in India pubblicizzando il pagamento delle imposte di una star televisiva.

L’appello alla paura, invece, deve essere utilizzato con cautela nel marketing dei sistemi fiscali. Turrini et al. (1991) sostengono che il ricorso nella pubblicità alla paura deve essere equilibrato. Il Marketing è un concetto che necessita di un’integrazione a livello organizzativo per risultare vincente. L’integrazione nei sistemi fiscali deve caratterizzare tutta l’organizzazione ed anche le attività svolte se è necessario comunicare qualcosa allora si dovrà predisporre un adeguato *media plan* andando a considerare anche il target da raggiungere e gli strumenti da utilizzare nonché i media da coinvolgere (TV, giornali, sms, e-mail...) con il coinvolgimento di diversi settori dell’Amministrazione. Anche le campagne di servizio pubblico devono essere

indirizzate ai target di riferimento in maniera puntuale. Il contenuto delle campagne dovrebbe variare a seconda delle caratteristiche socio-demografiche dei contribuenti e non essere generaliste. Anche la forma ed il mezzo devono essere rapportate al target di riferimento.

La possibilità di inquadrare il problema in ambito socio-psicologico senza, però, tralasciare elementi meramente economici che hanno permeato gli studi sull'evasione, fino ad oggi ha consentito all'autore di suggerire nuovi percorsi di analisi per la fiscalità ampiamente "rodati" per il settore pubblico in generale. Si tratta di utilizzare nel sistema fiscale dei *tools* che possono migliorare l'operatività delle Amministrazioni.

Assurge a strategico, pertanto, il ruolo della comunicazione tesa a veicolare, qualora possibile, le percezioni e gli impulsi scaturenti da questa continua serie di *input* che arrivano poco filtrati ai contribuenti italiani. Facendo riferimento alla letteratura sullo sviluppo morale e sulla comunicazione di massa, Hasseldine (1998) puntualizza che generalmente i media ritraggono l'evasore fiscale in termini negativi; l'appello morale potrebbe essere credibile solo se viene riformulato il concetto di fine positivo della *tax compliance* ed è quanto emerge anche nell'analisi degli spot pubblicitari attraverso il questionario.

Un'informazione semplice e chiara, poi, risulta necessaria se si vuole la generale applicazione ed efficienza di questo sistema impositivo e, per queste ragioni, e non a caso, negli Stati Uniti ed in Inghilterra sono stati compiuti numerosi passi (anche con l'aiuto di psicologi sociali) per rendere più fruibile il linguaggio fiscale e per ridurre all'essenziale i moduli. La conoscenza del sistema permetterebbe certamente la riduzione della non *compliance* amministrativa.

Si suggerisce, inoltre, per le attività future dei Governi un'analisi accurata del comportamento dei contribuenti attraverso la creazione di Unità volte allo studio del comportamento, la dotazione in capo alle Strutture Fiscali di strumenti in grado di "profilare" il contribuente e rappresentare le diversità presenti sia in termini di ambito geografico sia in termini di aspetti socio-demografici. L'attrattività fiscale, poi, troverebbe giusta risposta nel "marketing territoriale". Si rappresenta, quasi la necessità di individuare strumenti propri del marketing da attagliare alle specificità della fiscalità, già qualche autore si è posto il problema di un probabile utilizzo dell'accezione "fiscale" al marketing anche se, occorre dire, che la letteratura sul "marketing fiscale" è

lacunosa. Kotler e Roberto (1991) individuano nella gestione della fiscalità la necessità di un'ottimizzazione di una relazione di scambio e di un governo dei comportamenti dei contribuenti/elettori e quindi della gestione di un "prodotto sociale".

6.2.5. Limiti e spunti per la ricerca futura

Il lavoro di ricerca si proponeva di vagliare l'ipotesi di un restringimento della piena autonomia impositiva da parte dei singoli Stati che determina la necessità di trovare leve alternative per lo sviluppo della compliance, dopo una rassegna della letteratura esistente e delle ipotesi di correlazione tra tax compliance ed elementi di carattere socio-psicologico; attraverso il ricorso ad interviste e alla somministrazione di questionari l'autore ha potuto verificare la correlazione esistente tra tax morale e tax compliance, l'esistenza di elementi socio-demografici e psicologici correlati alla tax compliance. E' stato possibile inoltre analizzare brevemente anche l'impatto della comunicazione sociale sui contribuenti. La provata esistenza di fattori sociali e psicologici nelle dinamiche tributarie ha consentito all'autore di proporre degli strumenti innovativi per migliorare la compliance. Tali proposte, restano a livello embrionale non essendo possibile in tale lavoro andare a testare la validità delle stesse che, pertanto, vengono rinviate, quali spunti di ricerca, per lavori futuri.

Per quanto concerne il questionario si è fatto ricorso ad un campionamento non probabilistico, innumerevoli volte già utilizzato nella letteratura di riferimento; si potrebbe, tuttavia, ipotizzare la creazione di un progetto in sinergia con l'Amministrazione fiscale atto ad utilizzare la base dati completa dell'Amministrazione e gli strumenti informatici in suo possesso per poter implementare un campionamento probabilistico. Il lavoro di ricerca, infine, essendo multidisciplinare, non ha potuto, soprattutto nei capitoli introduttivi, approfondire tematiche, benché interessanti, non strettamente utili all'obiettivo finale della ricerca.

Ringraziamenti

A termine del lavoro di ricerca mi corre l'obbligo di ringraziare il Prof. Alberto Marino per la sua disponibilità, affabilità e per avermi "guidato" in questo triennio. Ringrazio, poi, tutti i Professori e ricercatori, attori primari di questo corso di Dottorato che, con i loro contributi, mi hanno introdotto nel mondo della ricerca. Ringrazio la dott.ssa Magno per il supporto iniziale e per i suoi utili suggerimenti.

Vorrei ringraziare, inoltre, mia moglie Emanuela per il suo sostegno e la comprensione ed i miei due pazienti e piccoli angeli Miriam e Lorenzo, a cui dedico questo lavoro, scusandomi per il tempo loro sottratto.

In ultimo vorrei esprimere la mia gratitudine ai miei genitori ai cui insegnamenti di rettitudine, costanza e spirito di abnegazione faccio riferimento quotidianamente.

Bibliografia principale

Capitolo I

- “A Brief History of Taxation” di Samuel Blankson, 2007
- “A Brief History of Taxation and the Solution to the Lump-Sum Tax, in Times of Crisis and Recession” di Viorel Crăciuneanu, Gheorghe Săvoiu, 2010
- “A mediaeval tax problem” di Edwin R. A. Seligman, 1931
- “A Short History of *Tax compliance* in Italy” di Stefano Manestra - Bank of Italy, 2010
- “A Source Book for Medieval Economic History” di Roy Clinton Cave, Herbert Henry Coulson, 1965
- “A source book of mediaeval history : documents illustrative of European life and institutions from the German invasions to the Renaissance” di Ogg, Frederic Austin, 1907
- “A World History of Tax Rebellions” di David F. Burg, 2013
- “Aspetti del fiscalismo tardoantico” di A. Giardina, 1977
- “Aspetti sociali del quarto secolo: ricerche di Storia tardo-romana” di S. Mazzarino, 1951
- “Atti della società ligure di storia patria” a cura di Valeria Polonio, 1977
- “Burocrazia e fisco a Napoli tra XV e XVI secolo” di Roberto Delle Donne, 2012
- “Commento al Corpus Paulinum (expositio et lectura super epistolas Pauli apostoli) vol. 1 - Lettera ai romani” di: Tommaso d'Aquino a cura di: B. Mondin; 2005
- “Concetto e natura del fisco” di Filippo E. Vassalli, 1908
- “Credito e fiscalità nelle città medievali. in margine ad un recente convegno” di P. Mainoni, 2000
- “Danegeld’ – from Danish tribute to English land tax: The evolution of danegeld from 991 to 1086” di Barbara A Abraham; 2012

- “Death & Taxes: Riots, Rebellions, Revolutions and Unjust Taxation Through History” di Mark P. Donnelly e Daniel Diehl, 2011
- “Diritto tributario tedesco” di Dieter Birk, 2006
- “Dizionario di Storia” Treccani AA.VV., 2011
- “FISCO - aspetti storici ed economici” di Filippo Cavazzuti: 1993
- “For Good and Evil - L’influsso della tassazione sulla storia dell’umanità” di Charles Adams traduzione di Cristina Ruffini, 2007
- “From roman taxation to mediaeval seigneurie: three notes” (parts I, II) di W. Goffart, 1972
- “Gravamina Conscientiae - Fiscalità, diritto e teologia nella Spagna del Siglo de oro Ricerche intorno alla Scuola di Salamanca” di S. Russello, 2011
- “History of Taxation” di William D. Samson in: “The International Taxation System” di Andrew Lymer e John Hasseldine, 2002
- “Il fisco dei veneziani” di L. Pezzolo, 2003
- “Il Rinascimento e le Riforme” di F. Bonicalzi, 1979
- “L’abuso di diritto nell’esperienza tributaria francese ed italiana” di Vincenzo Liprino; 2009
- “L’imposta diretta in Italia dal medioevo alla fine dell’ancien régime” di Luciano Pezzolo ed Enrico Stumpo, 2007
- “La funzione della riscossione dei tributi nella formazione dello Stato nell’Età Moderna” di C. Filosa, 2008
- “La guerra dei contadini in Germania” di Friedrich Engels, 1976
- “La Nascita del parlamento dell’Inghilterra medievale” di Giosuè Musca; 1994
- “La storia Di Francia” di M. Lamé Fleury; 1851
- “Le tasse nella storia. I tributi dall’antichità ad oggi.” di V. Amorosino, A. Lantieri, 1982
- “Storia del fisco in Italia : La politica fiscale della destra storica (1861 - 1876) “ di G. Marongiu, 1997
- “Storia economica e sociale del Medioevo” di Henri Pirenne; 1993
- “Tassati e Tartassati Origini e storia delle tasse” di Donata Allegri; 2005

- "Taxation and Representation in Recent History" di Jeffrey F. Timmons, 2009
- "The Influence of Rome and of the Frontier Upon Medieval West European Institutions: Landholding, Taxation, and the Growth of Centralized Political Institutions" di W. L. Winter
- "The Legend of Lady Godiva" in *Folklore* (pp. 107-121) di H. R. Ellis Davidson, 1969
- "The Thunder of History: The Origins and Development of the New Fiscal Sociology" di Isaac William Martin, Ajay K. Mehrotra e Monica Prasad, 2009
- "Why we have taxes : a quick history of taxation : tax : a history" di Steven Jones; 2007

Capitolo II

- "Capital tax competition: bane or boon." Di Wilson, John Douglas, and David E. Wildasin. *Journal*, 2004
- "Changing state structures: Outside in" di Stephen Krasner, 2011
- "Come Pagare Zero Tasse: I Paradisi Fiscali. Offshore World Inc" di Giovanni Caporaso, 2006
- "Comparing Taxation, Transfers, and Redistribution in Brazil and the United States" Sean Higgins et al., 2013.
- "Concorrenza fiscale in un'economia internazionale integrata" di Massimo Bordignon e Domenico da Empoli, 1999
- "Concorrenza fiscale, localizzazione delle attività produttive e spesa pubblica" di Fabio Fiorillo, 2001
- "Contemporary developments in world culture." John Boli, 2005
- "Coordinamento e concorrenza fiscale nei processi di federalismo. Una rassegna teorica e alcune considerazioni sul caso italiano" di Lisa Grazzini e Alessandro Petretto, 2004
- "Da alleati vittoriosi ad acerrimi rivali: i processi di ri-allineamento dopo i conflitti egemonici. Teorie a confronto e studio di casi." di Simone Pasquazzi, 2010

- "Definitions of globalization: A comprehensive overview and a proposed definition" di Al-Rodhan, Nayef RF, and Gérard Stoudmann, 2006
- "Definizione e analisi dei principi generali che regolano la fiscalità internazionale" di Willem G. Kuiper in Manuale di fiscalità internazionale, 2012
- "Developing Tax Policy in a Complex and Changing World" di Simon James and Alison Edwards, 2008
- "Evasione fiscale e «*tax compliance*»" a cura di Antonino Gentile e Silvia Giannini, 2012
- "Finanza e Mercati 19-Guida pratica ai Paradisi Fiscali" di Italo Degregori, 2013
- "Fiscal compact, i limiti delle politiche keynesiane e la necessità di una politica europea per lo sviluppo" di Domenico Moro, 1997
- "Fiscal Policy, Public Debt and the World Crisis" di Gauti B. Eggertsson, 2013
- "Fisco e finanza in Italia e in Europa prodotti, intermediari e investitori istituzionali" a cura di Silvia Giannini, 2004
- "Foreign Direct Investment and Tax Policies in an enlarged European Union" di Åsa Hansson and Karin Olofsdotter,
- "Globalization: Theory and Trends." di J. W. Meyer, 2007
- "Globalizzazione e sistemi fiscali" di Vito Tanzi, 2002
- "Harmful tax competition. An emerging global issue" OECD, 1998
- "Hierarchy in International Relations" di David A. Lake, 2008
- "I Paesi dell'Eurozona e i vincoli di bilancio. Quando l'emergenza economica fa saltare gli strumenti normativi ordinari" di Ines Ciolli, 2012
- "I paradisi fiscali" di Luigi Rota e Marcello De Filippis, 2010.
- "I sistemi fiscali in Francia, Germania, Regno Unito e Spagna" in Materiali di legislazione comparata, Camera dei Deputati, 2011
- "I vincoli europei all'introduzione del federalismo fiscale in Italia una prima valutazione (patto di stabilità e crescita fiscal compact e futuro del federalismo fiscale)" di Domenico Moro, 2012
- "Il Costituzionalismo Monetario e Fiscale nel Mondo" di Franco Spinelli, e Matilde Vassalli, 1996

- "Il legame tra devoluzione e disparità regionali: evidenza empirica dalle regioni italiane." Di Lapo Calamai,. Studi 2009
- "Il sommerso nella fiscalità internazionale: i paradisi fiscali." di Arcangelo Di Nicola, 2006
- "Il triathlon degli studi di settore" di Stefano Pisani (AE), 2004
- "Implementing Fiscal Decentralization: A Case Study of a Regional Tax Agency in Italy government" di Alberto Asquer, 2010
- "Integrazione economica e convergenza dei sistemi fiscali nei Paesi UE", Baranes, Crbm, Befera, 2003
- "Istituzioni, Diseguaglianza ed Economia Sommersa: quale relazione?" di Adalgiso Amendola e Roberto dell'Anno, 2008
- "Institutionalism and Globalization Studies" di Gili S. Drori, 2008
- "La letteratura empirica sull'interdipendenza e sul comportamento imitativo nelle scelte di politica fiscale" di Rafaella Santolini, 2007
- "La politica monetaria europea fra regole e discrezionalità" di Jean-Paul Fitoussi,
- "La sfida dei paradisi fiscali." Peressini, Juli, 2013.
- "L'economia della concorrenza fiscale: Armonizzazione o liberalizzazione?" di D. J. Mitchell, 2004
- "La concorrenza fiscale in Europa: evidenze, dibattito, politiche." di Maria Ambrosiano and Massimo Bordignon, 2000
- "La globalizzazione nello specchio del diritto" di Francesco Galgano, 2005
- "La piattaforma normativa della governante economica U.E.: natura giuridica e rilevanza, a livello interno, dei vincoli europei alla finanza pubblica. un'ipotesi ricostruttiva" di R. Di Mariae e G. Gennaro, 2012
- "Lavori monografici del 28° Corso Superiore della scuola di Polizia Tributaria della Guardia di Finanza" Quaderni 1, 5, GDF, 2001
- "Le inefficienze della competizione fiscale: una rassegna dei principali modelli teorici." di Rizzo, Leonzio, 2006
- "Le ragioni del fisco" di Franco Gallo, 2007

- “Le nuove relazioni interistituzionali nei sistemi multilivello: Milano e l’Expo 2015” di Nicola Pasini, 2004
- “Le tasse in Europa dagli anni 1990” di Luigi Bernardi, 2009
- "Livelli di Governo e principi fiscali” di Giuseppe Vitaletti, 2002
- “Measuring tax attractiveness across countries.” di Keller, Sara, and Deborah Schanz, 2013.
- “Methods for the analysis of policy interdependence” di Fabrizio Gilardi, 2012
- "On IRS’s Service and Enforcement” di Tsung-Sheng Tsai e C.C. Yang, 2010
- “Paradisi e paradossi fiscali : il rovescio del diritto tributario internazionale” di G. Marino, 2009
- "Percorsi di federalismo fiscale. L’Agenzia delle Entrate e gli Enti Territoriali nel contrasto all’evasione fiscale” di Antonino Gentile, 2010
- "Political support and tax reforms with an application to Italy” di Paola Profeta, 2005
- “Public Finance and political economics in tax design and reforms” di Paola Profeta, 2003
- "Quali percorsi per la finanza pubblica italiana? Primi elementi di discussione” di Luigi Bernardi, 2009
- “Regno Unito” a cura di Belluzzo&Partners, 2013
- “Strategic interaction among governments: An overview of empirical studies” di JK Brueckner 2003
- "Tax Administration 2013 Comparative information on OECD and other advanced and emerging economies” a cura di OECD 2013
- "Tax competition: a literature review." di Philipp Genschel, and Peter Schwarz. 2011
- "Tax competition as a global and regional phenomenon." Di Todorović-Đurović, Jadranka, and Marina Đorđević, 2013
- “Tax Reforms in EU Member States - Tax policy challenges for economic growth and fiscal sustainability” a cura di European Commission services, 2013

- "Tax reforms in EU Member States 2011" a cura di European Commission services, 2011
- "Tax reforms in Europe: objectives and some critical issues" di Luigi Bernardi, 2003
- "Tax reforms in Italy and in Europe: an introduction" di Luigi Bernardi, 2005
- "Tax system and reforms in Europe:Spain" di Davide Tondani, 2002
- "Tax systems and tax reforms in Europe rationale and open issues of more radical reforms" di Luigi Bernardi, 2003
- "Tax systems and tax reforms in Europe: France" di Simona Scabrosetti, 2002
- "Tax systems and tax reforms in Europe" a cura di Luigi Bernardi and Paola Profeta, 2004
- "Tax systems and tax reforms: a comparative view of selected European countries" di Luca Gandullia, 2003
- "Taxation and the quality of institutions: asymmetric effects on FDI" di Serena Fatica, 2010
- "Taxation in Europe since the Years 1990s" di Luigi Bernardi, 2009
- "Taxation trends in the European Union - Data for the EU Member States, Iceland and Norway" a cura di European Commission services, Eurostat, 2013
- "The Implementation of Fiscal Federalism in Italy: the Appropriate Spatial Distribution of the VAT Revenue" di Villani Salvatore, 2007
- "The personal income tax evasion in Italy:an estimate by taxpayer's type" di M. Rosaria Marino e Roberta Zizza, 2012
- "The price of offshore revisited" di James S. Henry – Tax Justice Network, 2012
- "The relationship between firm mobility and tax level: Empirical evidence of fiscal competition between local governments" di F.Carlsena, B.Langseth, J.Rattsoa, 2005
- "The Social Structure of the World Polity." di Jason Beckfield, 2010
- "Theories of globalization." Di Robinson, William I., 2007
- "Theories of tax competition" di JD Wilson, 1999

- “Toward an Institutional Theory of Sovereignty” di Ryan Goodman and Derek Jinks, 2003
- “Tra pubblico e privato “l’Agenzia delle Entrate”” di Alessandro Nasi, 2007
- “Una valutazione dei vincoli fiscali nell’Unione Europea” di Elia Cattaneo, 2005
- "Un confronto nell’adempimento dell’IVA in Italia e Francia: differenze quantitative e cause economico-giuridiche” di Paolo di Lorenzo (AE), 2007
- “Vincoli internazionali e norma tributaria interna” di Giuseppe Melis, 2005
- "What is a "Competitive" Tax System?", OECD Publishing di S. Matthews, (2011).

Capitoli III, IV, V e VI

- “A moral theory of tax evasion” di Aloys Prinz, 2010
- "A Survey of Experiments on Tax compliance." di Miguel Fonseca e Gareth D. Myles
- “Analisi, progettazione e valutazione dell’efficacia dello spot pubblicitario una semiotica per la ricerca di mercato” di Andrea Zannin, 2009
- “Asimmetrie territoriali nella compliance fiscale” di Stefano Pisani e Cristiano Polito, 2004
- “Aspetti distributivi dell’evasione fiscale” di Alessandra Braiotta, Stefano Pisani, Elena Pisano, 2012
- “Audizione sui costi dell’evasione fiscale, 3 ottobre 2012” a cura della
- “Causes and consequences of non-observed economy” di Gražina Startienė e Karolis Trimonis, 2010
- “Circolare n. 18/E. Prevenzione e contrasto dell’evasione – Anno 2012 – Indirizzi operativi” a cura dell’Agenzia delle Entrate – Direzione Centrale Accertamento, 2012
- “City Competition for the Creative Class” di Thiess Buettner e Eckhard Janeba, 2009
- “Closing the European Tax Gap. A report for Group of the Progressive Alliance of Socialists & Democrats in the European Parliament” di Richard Murphy, 2012

- “Compliance Risk Management: Managing and Improving Tax compliance” a cura dell’OECD, 2004
- “Comunicazione sociale: persuasione o conoscenza?” di Pina Lalli, 2011
- “Conceptual Aspects of Shadow Economy.” Irina Gabriela Rădulescu, Cătălin Popescu e Mirela Matei, 2010
- “Contrapporre gli interessi può far calare l’evasione” di Andrea Moscariello, 2010
- “Contribution to social marketing and tax education in Brazil: An analysis of multiple case studies” di Albertina Silva Santos de Lima, 2009
- “Culture Differences and Tax morale in the United States and in Europe” James Alm e Benno Torgler, 2005
- “Customer Perceptions of Tax compliance Checks. Qualitative Research for HMRC” a cura di Ipsos MORI Social Research Institute, 2009
- “Determinants of tax compliance behavior: A Proposed Model for Nigeria” di James O. Alabede, Zaimah Bt. Zainol Ariffin e Kamil Md Idris, 2011
- “Deterrence and tax morale in the European Union” di Bruno S. Frey, 2003
- “Deterrence Effects of Audit Sampling Rules: An Experimental Study” di Fangfang Tan e Andrew Yim, 2010
- “Dimensione delle attività criminali, costi per l’economia, effetti della crisi economica - Testimonianza del Vice Direttore Generale della Banca d’Italia Anna Maria Tarantola” a cura Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, 2012
- “Dimensione e dinamica dell’economia sommersa: un approfondimento del currency demand approach” di Bruon Chiarini e Elisabetta Marzano, 2004
- “Do Ethics Matter? Tax compliance and Morality” di James Alm e Benno Torgler, 2011
- “Do Normative Appeals Affect Tax compliance? Evidence from a Controlled Experiment in Minnesota” di Marsha Blumenthal, Charles Christian e Joel Slemrod, 2001

- “Duty, Fear, and Tax compliance: The Heuristic Basis of Citizenship Behavior” di John T. Scholz e Neil Pinney, 1995
- “Economia Sommersa ed Evasione Fiscale. Analisi Teorica ed Evidenze Empiriche” di Andrea Monticelli, 2005
- “Economic Freedom 2013” di Terry Miller, Kim R. Holmes, Edwin J. Feulner, in collaborazione con Anthony B. Kim, Bryan Riley, e James M. Roberts, 2013
- “Économie non observée et emploi informel dans les pays de l'Union européenne” di Philippe Adair, 2009
- “Effects of Tax morale on Tax compliance: Experimental and Survey Evidence” di Ronald G. Cummings, Jorge Martinez-Vazquez, Michael McKee e Benno Torgler, 2006
- “Elementi per l'audizione – Considerazioni in merito alle strategie e gli strumenti per il contrasto dell'evasione fiscale 19 maggio 2013” a cura della Corte dei Conti, 2013
- “Elogio dell’evasore fiscale” di Leonardo Facco, 2009
- “Enhancing tax morale with marketing tactics: A review of literature” di Amir Saeed e Attaullah Shah, 2011
- “Enforced versus voluntary tax compliance: the “slippery slope” framework” di Erich Kirchler, Eric Hoelzl e Ingrid Wahl, 2008
- “Enforcing Tax compliance: To Punish or Persuade?” di Kristina Murphy, 2008
- “Equilibrium Verification and Reporting Policies in a Model of Tax compliance” di Jennifer F. Reinganum e Louis L. Wilde, 1986
- “Esiste un marketing fiscale?” di Luigi Ferrari, 2000
- “Estimating the determinants of taxpayer compliance with experimental data” di James Alm, Betty R. Jackson e Michael McKee, 1992
- “Evasione delle società di capitali: evidenze empiriche e proposte di policy” di Alessandro Santoro, 2005
- “Evasione fiscale e nuove tipologie di accertamento: una introduzione all’analisi economica” di Luigi Bernardi e Luigi Alberto Franzoni, 2004

- “Evasione fiscale e “Tax compliance”” di Antonino Gentile e Silvia Giannini, 2012
- “Evasione: quello che suggeriscono i dati e l’esperienza” a cura della Nens, 2011
- “Evasori: chi come quanto. L’inchiesta sull’evasione fiscale” di Roberto Ippolito, 2010
- “Factors Influencing Voluntary Compliance by Small Businesses: Preliminary Survey Result” a cura dell’ IRS National Taxpayer Advocate, 2013
- “Frammentazione della capacità economica e controlli fiscali” di Simone Covino, 2010
- “Gems in LGU Fiscal Management: A Compilation of Good Practices” di Rosario G. Manasan e Eden C. Villanueva, 2006
- “Happiness and tax morale: An empirical analysis” di Diego Lubian e Luca Zarri, 2011
- “Honesty and Evasion in the Tax compliance Game” di Brian Erard e Jonathan S. Feinstein, 1994
- “Human governance e tax compliance” a cura della Scuola Superiore dell’Economia e Finanze, 2010
- “Il Geomarketing, l’evoluzione del Marketing” a cura Internet MarketingBlog, 2006
- “Il lavoro sommerso in Italia. Un’analisi longitudinale dei percorsi lavorativi e degli esiti occupazionali negli ultimi 30 anni” di Giovanna Viviani, 2006
- “Il marketing per il settore pubblico” di Aurelio G. Mauri, 2005
- “Income tax compliance and alternative views of ethics and human nature” di Alfonso Morales, 1998
- “Income tax evasion: a theoretical analysis” Allingham and Sandmo, 1972
- “Indicatori fiscali e tariffari di attrattività del territorio” a cura di Assolombarda, 2013
- “Individual, cognitive and cultural differences in tax compliance: UK and Italy compared” di Alan Lewis, Sonia Carrera, John Cullis e Philip Jones, 2009

- “Innocenti evasori” di Andrea Leccese, 2010
- “Interaction design” di Jenny Preece, Yvonne Rogers e Helen Sharp, 2004
- “Intervista a Stefano Pisani” a cura di Emilio Mentasti, 2010
- “Introduction to the Special Issue on Tax compliance and Tax Policy” di Benno Torgler, 2008
- “Istituzioni, Diseguaglianza ed Economia Sommersa: quale relazione?” di Adalgiso Amendola e Roberto dell’Anno, 2008
- “La comunicazione nella P.A. marketing nella P.A.” di Cristiana Simonetti, Rita Lunardini, Monica Solaini, 2009
- “La comunicazione pubblica per la tax compliance” di Pierluigi De Rosa, 2013
- “La corruzione fra teoria economica, normativa internazionale, modelli d’organizzazione d’impresa” di Mario Centorrino, Maurizio Lisciandra, Nicoletta Parisi, Dino Rinoldi, 2010
- “La letteratura empirica sull’interdipendenza e sul comportamento imitativo nelle scelte di politica fiscale” di Raffaella Santolini, 2007
- “La lotta all’evasione fiscale” di Salvatore Tutino, 2008
- “La nullità come sanzione di norme tributarie: evoluzione storica e prospettive di riforma dei rapporti tra diritto tributario e diritto civile” di Francesco Arditi, 2008
- “La sociologia dell’imposta” di Marc Leroy, 2008
- “La teoria dell’illusione finanziaria” di Amilcare Puviani, 1976
- “L’attuazione del federalismo fiscale in Italia: l’appropriata distribuzione spaziale del gettito IVA” di Salvatore Villani, 2012
- “L’evasione fiscale” di Alessandro Santoro, 2010
- “L’evasione fiscale: dimensione, cause e rimedi” di Bruno Chiarini e Mauro Marè, 2008
- “L’economia sommersa: dimensioni, cause, possibili rimedi” di Liliana Bàculo, 2000
- “L’economia sommersa e lo scandalo dell’evasione fiscale” di Giancarlo Ferrero e Daniela Bauduin, 2012

- “L’economia sommersa fra evasione e crimine: una rivisitazione del Currency Demand Approach con una applicazione al contesto italiano” di Guerino Ardizzi, Carmelo Petraglia, Massimiliano Piacenza e Gilberto Turati, 2011
- “Le basi imponibili IVA - Un’analisi del periodo 1982-2001” di Roberto Convevole e Stefano Pisani
- “Le basi morali dell’evasione fiscale” di Andrea Leccese, 2007
- “Le nuove relazioni interistituzionali nei sistemi multilivello: Milano e l’Expo 2015” di Nicola Pasini, 2008
- “Le opinioni degli italiani sull’evasione fiscale” di Luigi Cannari e Giovanni D’Alessio, 2007
- “Le ragioni del Fisco” di Franco Gallo, 2007
- “Le riforme del settore pubblico” di Mariafrancesca Sicilia, 2008
- “Lotta di tasse” di Francesco Delzìo, 2012
- “Marketing in the Public Sector” di Philip Kotler e Nancy Lee, 2006
- “Marketing, customer satisfaction e qualità esterna nelle aziende sanitarie e socio-assistenziali” di Alberto Marino, 2002
- “Measuring, explaining, and controlling tax evasion: lessons from theory, experiments, and field studies” di James Alm, 2011
- “Measuring the Non-Observed Economy - A Handbook” a cura dell’OECD 2002
- “Measuring the underground economy with the currency demand approach: a reinterpretation of the methodology, with an application to Italy” di Guerino Ardizzi, Carmelo Petraglia, Massimiliano Piacenza e Gilberto Turati, 2012
- “Metodi di stima dell’Economia Sommersa: una rassegna” di Roberto Dell’Anno, 2005
- “Metodologia di integrazione tra i dati IRAP e quelli di Contabilità Nazionale” di Stefano Pisani e Cristiano Polito, 2006
- “Metodologie di stima dell’economia sommersa: un’applicazione al caso italiano” di Roberta Zizza, 2002

- “Metodologie utilizzate per quantificare l’evasione fiscale con particolare riferimento ai metodi fondati sugli accertamenti” di Ilaria Palmieri, 2004
- “Modelli concettuali e strumenti operativi per la valutazione e il miglioramento della ‘performance’ nell’erogazione dei servizi pubblici in una prospettiva di soddisfazione dell’utenza” di C. Bianchi, 2012
- “Monitoring Taxpayers’ Compliance: A Practical Guide Based on Revenue Body Experience”, a cura dell’OECD, 2008
- “New Estimates for the Shadow Economies all over the World.” Friedrich Schneider, Andreas Buehn, and Claudio E. Montenegro, 2010
- “Normative and Cognitive Aspects of Tax compliance: Literature Review and Recommendations for the IRS Regarding Individual Taxpayers” di Marjorie E. Kornhauser, 2008
- “Not just for the money. An economic theory of personal motivation” di Bruno S. Frey, 1997
- “P.E.S.T. Analysis 2012-2014” a cura dell’Agenzia delle Entrate, 2011
- “Paese che vai, furbetto che trovi”, di Paolo Biondani, 2012
- “Per una storia della tax compliance in Italia” di Stefano Manestra, 2010
- “Philosophical Paradigms, Inquiry Strategies and Knowledge Claims: Applying the Principles of Research Design and Conduct to Taxation” di Margaret McKerchar, 2009
- “Political Support and Tax compliance: A Social Interaction Approach” di Chaim Fershtman and Vilen Lipatovy, 2010
- “Powerful authorities and trusting citizens: The Slippery Slope Framework and tax compliance in Italy” di Barbara Kastlunger, Edoardo Lozza, Erich Kirchler, Alfred Schabmann, 2012
- “Public sector marketing, political science and the science of public administration: the evolution of a transdisciplinary dialogue” di Ramón Bouzas-Lorenzo, 2010
- “Public services co-production: exploring the role of citizen orientation” di Fabio Cassia e Francesca Magno, 2008

- “Preconditions of voluntary tax compliance: Knowledge and evaluation of taxation, norms, fairness, and motivation to cooperate.” di Hofmann Eva; Hoelzl Erik; Kirchler, Erich. 2008
- “Principali risultati – Secondo rapporto Eures sull’evasione fiscale in Italia” a cura dell’Eures, 2012
- “Psicologia fiscale. Illusioni e decisioni dei contribuenti” di Luigi Ferrari e Salvatore Randisi, 2011
- “Procedural Fairness and Tax compliance” di Martina Hartner, Silvia Rechberger, Erich Kirchler e Alfred Schabmann, 2008
- “Rapporto 2013 sul Coordinamento della Finanza Pubblica” a cura della Corte dei Conti, 2013
- “Rapporto concernente i risultati conseguiti in materia di contrasto all’evasione fiscale” a cura della Camera dei Deputati, 2013
- “Rapporto finale sull’attività” del Gruppo di lavoro “Economia non osservata e flussi finanziari” – MEF, 2011
- “Recupero dell’evasione - Risultati conseguiti nel 2011” a cura dell’Agenzia delle Entrate, 2013
- “Regulatory discretion and the unofficial economy.” di Simon Johnson, Daniel Kaufmann, e Pablo Zoido-Lobaton. 1998
- “Relazione sull’attività svolta nel 2012” a cura della Corte dei Conti, 2013
- “Requisiti e confine della pubblicità sociale” di Enzo Marigonda, 2011
- “Rileggere il Marketing: Strategie Informative e Gestione della Conoscenza” di Luciano Pilotti E Andrea Ganzaroli, 2006
- “Sensitivity Analysis of a Tax Evasion Model Applying Automated Design of Experiments” di Attila Szabó, László Gulyás e István János Tóth, 2009
- “Shadow economies around the world – size, causes and consequences” di Friedrich Schneider e Dominik Enste, 1999
- “Sistemi di Geomarketing: analisi di una new location Athletes World” di N. Corà, 2007

- “Sistemi Informativi Geografici: nuovi strumenti di conoscenza” di Mariagabriella Picciotti,
- “Size and Development of the Shadow Economy of 31 European and 5 other OECD Countries from 2003 to 2012: Some New Facts” di Friedrich Schneider 2013
- “Social Capital and Tax morale in Spain” di James Alm e Juan Luis Gomez, 2008
- “Speaking to theorists and searching for facts: tax morale and tax compliance in experiments” di Benno Torgler, 2002
- “Stimare l’economia sommersa con un approccio ad equazioni strutturali. Un’applicazione all’economia italiana (1962-2000)” di Roberto Dell’Anno, 2003
- “Tax compliance” di James Andreoni, Brian Erardn e Jonathan Feinstein,
- "Tax compliance and administration." di James Alm, 1999
- “Tax compliance as the result of a psychological tax contract: The role of incentives and responsive regulation” di Lars Feld e Bruno Frey, 2005
- “Tax compliance inventory TAX-I: Designing an inventory for surveys of tax compliance” di Erich Kirchler e Ingrid Wahl, 2010
- “Tax compliance, tax morale and governance quality” di Benno Torgler, Markus Schaffner e Alison Macintyre, 2007
- “Tax Culture: A Basic Concept for Tax Politics” di Birger Nerré, 2008
- “Tax evasion across Italy: Rational noncompliance or inadequate civic concern?” di Giorgio Brosio, Alberto Cassone e Roberto Ricciuti, 2002
- “Tax Evasion and Swiss Bank Deposits” di Niels Johanneseny, 2010
- “Tax evasion and tax avoidance: symposium on EU tax policy” di Georg Kofler, Ruth Mason, Servatius van Thiel, 2009
- “Tax Evasion Behavior in the Presence of Progressive Taxation and Increasing Risk” di John E. Anderson, 2010
- “Tax Evasion, Enforcement and Occupational Choice” di Rainald Borek e Christian Traxler, 2010

- “Tax Evasion Indices and Profiles” di Dino Rizzi, 2012
- “Tax myths debunked” di Eric Fruits, 2013
- “Tax morale and public spending inefficiency” di Guglielmo Barone e Sauro Mocetti, 2009
- “Tax morale and the taming of Leviathan” di Jan Schnellenbach, 2006
- “Tax morale: theory and empirical analysis of tax compliance” di Benno Torgler, 2003
- “Taxpayer Behavior When Audit Rules Are Known: Evidence from Italy” di Alessandro Santoro e Carlo V. Fiorio, 2011
- “Taxpayers' Behavioural Responses and Measures of Tax compliance 'Gaps': A Critique” di Norman Gemmill and John Hasseldine, 2013
- “Tax Perception: An empirical survey” di Martin Fochmann, Dirk Kiesewetter, Kay Blaufus, Jochen Hundsdoerfer, Joachim Weimann, 2010
- “Tax Toleration and Tax compliance: How Government Affects the Propensity of Firms to Enter the Unofficial Economy” di Douglas A. Hibbs e Violeta Piculescu, 2010
- “Teoria dell’illusione finanziaria” di Amilcare Puviani 1903
- “Territorio e marketing, tra letteratura e nuovi percorsi di ricerca” di Cecilia Gilodi, 2004
- “Testing taxpayers’ cognitive abilities - Survey-based evidence” di Nima Massarrat-Mashhadi e Christian Sielaff, 2012
- “The benefits of a more strategic approach to tax administration and the role of performance indicators” di Simon James, Thamrongsak Svetalekth e Brian Wright, 2011
- “The Effects of Communication Among Taxpayers on Compliance” di
- “The effect of tax enforcement on tax morale” di Antonio Filippin, Carlo V. Fiorio ed Eliana Viviano, 2013
- “The ethics of tax evasion: a survey of Romanian business students and faculty” di Robert W. McGee, 2005

- “The legal construction of norms: law and social norms: the case of tax compliance” di Eric A. Posner, 2000
- “The Multiplicity of Taxpayer Identities and Their Implications for Tax Ethics” di Michael Wenzel, 2007
- “The Non-Behavioral Module of the Italian Microsimulation Model EconLav” di Angela Cipollone, Manuela Coromaldi, Nicola Curci, Giuseppe De Luca, Domenico Depalo e Claudio Rossetti, 2013
- “The personal income tax evasion in Italy: an estimate by taxpayer’s type” di M. Rosaria Marino e Roberta Zizza, 2012
- “The prosperous community Social Capital and Public Life” di Robert D. Putnam, 1993
- “The psychology of homo economicus.” Traut-Mattausch Eva, Frey Dieter; Peus, Claudia (2008)
- “The puzzle of tax compliance revisited: testing the ‘slippery slope’ hypothesis for trust and power against field data” di Justina AV Fischer e Friedrich Schneider, 2009
- “The Relationship Between Political Ideology and Attitudes Toward Tax compliance: The Case of Italian Taxpayers” di Edoardo Lozza, Barbara Kastlunger, Semira Tagliabue e Erich Kirchler, 2013
- “The role of moral sentiments and audit perceptions in tax compliance” di Brian Erard e Jonathan S. Feinstein, 1994
- “The shadow economy” di Matthew H. Fleming, John Roman e Graham Farrell, 2000
- “The Shadow Economy in Europe, 2013” di Friedrich Schneider in collaborazione con Atkearney, 2013
- “The Shadow Economy in Germany: A Blessing or a Curse for the Official Economy?” di Friedrich Schneider, 2008
- “The Thunder of History: The Origins and Development of the New Fiscal Sociology” di Isaac William Martin, Ajay K. Mehrotra e Monica Prasad, 2009

- "The tax evasion social multiplier: Evidence from Italy" di Roberto Galbiati, e Giulio Zanella, 2012
- "Traiettorie evolutive nel marketing e nel management dei "luoghi" " di Marcello Sansone e Roberto Bruni, 2012
- "Una contribución al marketing social y a la educación fiscal en Brasil: análisis a través de casos multiples" di Albertina Silva Santos de Lima, 2008
- "Una nota sulle determinanti dell'economia sommersa - Maggio 2012" a cura di Confcommercio, 2012
- "Una verifica empirica degli effetti dei principali condoni tributari sulle entrate dell'Iva" di Silvia Fedeli ed Ernesto Zangari, 2003
- "Una visione d'insieme sull'economia sommersa: approcci, contributi, sperimentazioni" di Claudio Quintano, 2008
- "Uncertain Tax Policies, Individual Behavior, and Welfare" di J Alm, 1988
- "Underground economy: definition and causes" di Jie, Sim Wan, et al., 2011
- "Valori familiari, scelte economiche e welfare" di Claudio Lucifora, 2013
- "Variazioni del sacrificio fiscale percepito. Uno studio sulla teoria dell'illusione finanziaria" di Salvatore Randisi 2011
- "Voting between Tax Regimes to Fund a Public Good" di Werner Guth and Rupert Sausgruber, 2007
- "Walking Inside the Potential Tax Evader's Mind: Tax morale Does Matter" di Juan Carlos Molero e Francesc Pujol, 2010
- "What drives tax morale?" di Christian Daude, Gutiérrez Hamlet e Melguizo Ángel, 2012
- "Why do people pay taxes?" di James Alm, Gary H. McClelland and William D. Schulze, 1991

Appendice

Friedrich Schneider “Size and Development of the Shadow Economy of 31 European and 5 other OECD Countries from 2003 to 2012:

Some New Facts “ del dicembre 2011

Tabella 1: Size of the Shadow Economy of 31 European Countries over 2003 – 2012 (in % of off. GDP)

Country / Year										
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Austria	10.8	11	10.3	9.7	9.4	8.1	8.47	8.2	7.9	7.6
Belgium	21.4	20.7	20.1	19.2	18.3	17.5	17.8	17.4	17.1	16.8
Bulgaria	35.9	35.3	34.4	34	32.7	32.1	32.5	32.6	32.3	31.9
Cyprus	28.7	28.3	28.1	27.9	26.5	26	26.5	26.2	26	25.6
Czech Republic	19.5	19.1	18.5	18.1	17	16.6	16.9	16.7	16.4	16.0
Denmark	17.4	17.1	16.5	15.4	14.8	13.9	14.3	14	13.8	13.4
Estonia	30.7	30.8	30.2	29.6	29.5	29	29.6	29.3	28.6	28.2
Finland	17.6	17.2	16.6	15.3	14.5	13.8	14.2	14	13.7	13.3
France	14.7	14.3	13.8	12.4	11.8	11.1	11.6	11.3	11	10.8
Germany	17.1	16.1	15.4	15	14.7	14.2	14.6	13.9	13.7	13.3
Greece	28.2	28.1	27.6	26.2	25.1	24.3	25	25.4	24.3	24.0
Hungary	25	24.7	24.5	24.4	23.7	23	23.5	23.3	22.8	22.5
Ireland	15.4	15.2	14.8	13.4	12.7	12.2	13.1	13	12.8	12.7
Italy	26.1	25.2	24.4	23.2	22.3	21.4	22	21.8	21.2	21.6
Latvia	30.4	30	29.5	29	27.5	26.5	27.1	27.3	26.5	26.1
Lithuania	32	31.7	31.1	30.6	29.7	29.1	29.6	29.7	29.0	28.5
Luxemburg (Grand-Duché)	9.8	9.8	9.9	10	9.4	8.5	8.8	8.4	8.2	8.2
Malta	26.7	26.7	26.9	27.2	26.4	25.8	25.9	26	25.8	25.3
Netherlands	12.7	12.5	12	10.9	10.1	9.6	10.2	10	9.8	9.5
Poland	27.7	27.4	27.1	26.8	26	25.3	25.9	25.4	25	24.4
Portugal	22.2	21.7	21.2	20.1	19.2	18.7	19.5	19.2	19.4	19.4
Romania	33.6	32.5	32.2	31.4	30.2	29.4	29.4	29.8	29.6	29.1
Slovenia	26.7	26.5	26	25.8	24.7	24	24.6	24.3	24.1	23.6
Spain	22.2	21.9	21.3	20.2	19.3	18.4	19.5	19.4	19.2	19.2
Slovakia	18.4	18.2	17.6	17.3	16.8	16	16.8	16.4	16	15.5
Sweden	18.6	18.1	17.5	16.2	15.6	14.9	15.4	15	14.7	14.3
United Kingdom	12.2	12.3	12	11.1	10.6	10.1	10.9	10.7	10.5	10.1
27 EU-Countries / Average	22.3	21.9	21.5	20.8	19.9	19.3	19.8	19.5	19.2	18.4

Fonte: Schneider 2011

Tabella 2: Size of the Shadow Economy of 4 European Countries (Non EU-Members) over 2003 – 2012 (in % of off. GDP)

Country / Year	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Croatia	32.3	32.3	31.5	31.2	30.4	29.6	30.1	29.8	29.5	29.0
Norway	18.6	18.2	17.6	16.1	15.4	14.7	15.3	15.1	14.8	14.2
Switzerland	9.5	9.4	9	8.5	8.2	7.9	8.3	8.1	7.8	7.6
Turkey	32.2	31.5	30.7	30.4	29.1	28.4	28.9	28.3	27.7	27.2
Non EU-Countries / Average	23.2	22.9	22.2	21.6	20.8	20.2	20.7	20.3	19.9	19.5
Average of all 31 European Countries	22.4	22.1	21.6	20.9	20.1	19.4	19.9	19.7	19.3	18.5

Fonte: Schneider 2011

Tabella 3: Size of the Shadow Economy of 5 Highly Developed Non- European Countries over 2003 – 2012 (in % of off. GDP)

Country / Year	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Australia	13.7	13.2	12.6	11.4	11.7	10.6	10.9	10.3	10.1	9.8
Canada	15.3	15.1	14.3	13.2	12.6	12	12.6	12.2	11.9	11.5
Japan	11	10.7	10.3	9.4	9	8.8	9.5	9.2	9	8.8
New Zealand	12.3	12.2	11.7	10.4	9.8	9.4	9.9	9.6	9.3	8.8
United States USA	8.5	8.4	8.2	7.5	7.2	7	7.6	7.2	7	7.0
Other OECD Countries / Average	12.16	11.92	11.42	10.38	10.06	9.56	10.1	9.7	9.46	9.18

Fonte: Schneider 2011

Tabella 4: Size of the Shadow Economy of Various Averages over 2003 – 2012 (in % of off. GDP)

Averages / Year	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
27 EU-Countries / Average	22.3	21.9	21.5	20.8	19.9	19.3	19.8	19.5	19.4	18.4
4 Non EU-Countries / Average	23.2	22.9	22.2	21.6	20.8	20.2	20.7	20.3	20.0	19.5
5 Other OECD Countries / Average	12.2	11.9	11.4	10.4	10.1	9.6	10.1	9.7	9.5	9.18
All 36 Countries / Average	19.2	18.9	18.4	17.6	16.9	16.3	16.9	16.5	16.3	15.7

Fonte: Schneider 2011

Ancora lo studio condotto successivamente da “The Shadow Economy in Europe, 2013 - The economic crisis has given governments the impetus to take on Europe’s massive shadow economy. Electronic payments can help tackle the problem.” Uno studio a cura di AtKarney, VISA Europa e Shneider

Tabella 5: The shadow economy in Europe, 2011-2013

	2011			2012			2013e		
	GDP (millions of euros)	Share of shadow economy	Shadow economy (millions of euros)	GDP (millions of euros)	Share of shadow economy	Shadow economy (millions of euros)	GDP (millions of euros)	Share of shadow economy	Shadow economy (millions of euros)
Austria	300,712	7.9%	23,756	309,901	7.6%	23,552	319,074	7.5%	23,931
Belgium	369,836	17.1%	63,242	376,840	16.8%	63,309	385,201	16.4%	63,173
Bulgaria	38,505	32.3%	12,437	39,668	31.9%	12,654	41,276	31.2%	12,878
Cyprus	17,979	26.0%	4,675	17,887	25.6%	4,579	17,536	25.2%	4,419
Czech Republic	156,217	16.4%	25,620	152,828	16.0%	24,452	154,394	15.5%	23,931
Denmark	240,453	13.8%	33,182	244,064	13.4%	32,705	249,725	13.0%	32,464
Estonia	15,951	28.6%	4,562	16,998	28.2%	4,793	18,040	27.6%	4,979
Finland	189,489	13.7%	25,960	194,469	13.3%	25,864	198,702	13.0%	25,831
France	1,996,583	11.0%	219,624	2,029,877	10.8%	219,227	2,061,511	9.9%	204,090
Germany	2,592,600	13.7%	355,186	2,643,900	13.3%	351,639	2,697,835	13.0%	350,719
Greece	208,532	24.3%	50,673	193,749	24.0%	46,500	182,924	23.6%	43,170
Hungary	99,819	22.8%	22,759	97,756	22.5%	21,995	102,763	22.1%	22,711
Ireland	158,993	12.8%	20,351	163,595	12.7%	20,777	167,412	12.2%	20,424
Italy	1,578,497	21.2%	334,641	1,565,916	21.6%	338,238	1,576,575	21.1%	332,657
Latvia	20,211	26.5%	5,356	22,258	26.1%	5,809	23,546	25.5%	6,004
Lithuania	30,807	29.0%	8,934	32,782	28.5%	9,343	34,722	28.0%	9,722
Luxembourg	42,625	8.2%	3,495	44,219	8.2%	3,626	45,636	8.0%	3,651
Malta	6,556	25.8%	1,692	6,756	25.3%	1,709	7,038	24.3%	1,710
Netherlands	601,973	9.8%	58,993	600,638	9.5%	57,061	606,967	9.1%	55,234
Poland	369,666	25.0%	92,416	381,361	24.4%	93,052	400,168	23.8%	95,240
Portugal	171,065	19.4%	33,187	165,409	19.4%	32,089	163,796	19.0%	31,121
Romania	131,327	29.6%	38,873	131,740	29.1%	38,336	139,357	28.4%	39,577
Slovenia	36,172	24.1%	8,717	35,466	23.6%	8,370	35,240	23.1%	8,140
Spain	1,063,355	19.2%	204,164	1,048,491	19.2%	201,310	1,051,833	18.6%	195,641
Slovakia	69,108	16.0%	11,057	71,463	15.5%	11,077	73,994	15.0%	11,099
Sweden	387,596	14.7%	56,977	408,467	14.3%	58,411	422,635	13.9%	58,746
United Kingdom	1,746,587	10.5%	183,392	1,901,001	10.1%	192,001	1,950,219	9.7%	189,171
Subtotal (EU-27)		19.2%	1,903,922		18.9%	1,902,479		18.4%	1,870,435
Turkey	555,100	27.7%	153,763	612,413	27.2%	166,576	667,431	26.5%	176,869
Croatia	44,384	29.5%	13,093	43,904	29.0%	12,732	44,849	28.4%	12,737
Norway	352,858	14.8%	52,223	390,009	14.2%	55,381	416,208	13.6%	56,604
Switzerland	476,054	7.8%	37,132	491,987	7.6%	37,391	507,405	7.1%	36,026
Total	14,069,610	19.3%	2,160,133	14,435,812	19.0%	2,174,560	14,764,013	18.5%	2,152,671

Fonte: Schneider

Tabella 6: Analisi Statistiche – Dichiarazioni 2012 – Anno di imposta 2011

Tipo di imposta : IRPEF
 Modello : Persone fisiche
 Tipologia contribuente : Tutte le tipologie di contribuenti
 Tematica : Caratteristiche dei contribuenti
 Classificazione : Classi di reddito complessivo in euro
 Data ultimo aggiornamento : Maggio 2013
 Pagina : 1 di 1

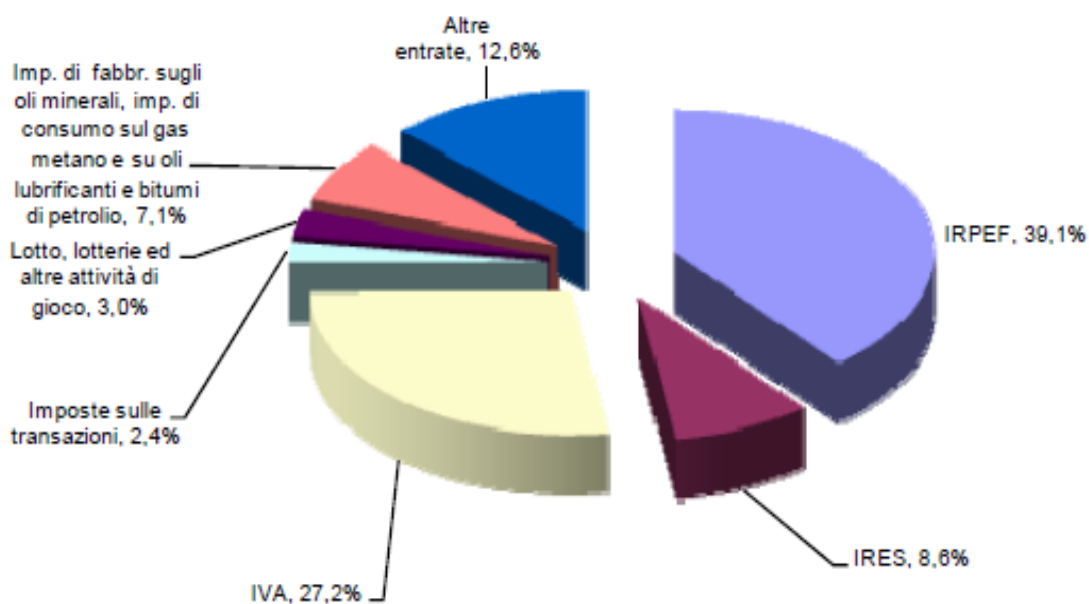
Classi di reddito complessivo in euro	Numero contribuenti	
	Frequenza	Percentuale
minore di -1.000	147.040	0,36
da -1.000 a 0	37.318	0,09
zero	388.576	0,94
da 0 a 1.000	2.372.506	5,74
da 1.000 a 1.500	656.958	1,59
da 1.500 a 2.000	537.092	1,30
da 2.000 a 2.500	490.755	1,19
da 2.500 a 3.000	449.063	1,09
da 3.000 a 3.500	393.677	0,95
da 3.500 a 4.000	382.680	0,93
da 4.000 a 5.000	759.969	1,84
da 5.000 a 6.000	765.959	1,85
da 6.000 a 7.500	3.183.919	7,71
da 7.500 a 10.000	3.067.427	7,42
da 10.000 a 12.000	2.450.800	5,93
da 12.000 a 15.000	3.661.750	8,86
da 15.000 a 20.000	6.543.363	15,82
da 20.000 a 26.000	6.007.947	14,54
da 26.000 a 29.000	2.061.202	4,99
da 29.000 a 35.000	2.652.324	6,42
da 35.000 a 40.000	1.143.513	2,77
da 40.000 a 50.000	1.174.857	2,84
da 50.000 a 55.000	344.279	0,83
da 55.000 a 60.000	263.262	0,64
da 60.000 a 70.000	378.986	0,92
da 70.000 a 75.000	144.258	0,35
da 75.000 a 80.000	122.767	0,30
da 80.000 a 90.000	183.007	0,44
da 90.000 a 100.000	127.262	0,31
da 100.000 a 120.000	157.000	0,38
da 120.000 a 150.000	114.304	0,28
da 150.000 a 200.000	77.605	0,19
da 200.000 a 300.000	47.371	0,11
oltre 300.000	31.752	0,08
TOTALE	41.320.548	100,00

Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze

Grafico 1: Composizione percentuale delle entrate tributarie totali

Gen-Dic 2012

Composizione percentuale delle entrate tributarie



Fonte: Bollettino mensile delle entrate tributarie - Anno 2012. Dipartimento delle Finanze – MEF

Tabella 7: Sintesi del bilancio dello Stato

<i>Incassi (in milioni di euro)</i>	<i>Gen-Dic 2012</i>
IRPEF	166.396
IRES	38.439
Sost. redditi nonché rit. su interessi e altri redditi di capit.	9.109
Rit. su utili distribuiti dalle persone giuridiche	637
Rit. su contrib. di enti pubb., premi, cap. di ass. sulla vita	609
Sostitutiva sui fondi di investimento	4
Sost. sui redditi da capitale e sulle plusvalenze	860
Sost. dell'imp. sul reddito persone fisiche e rel. addiz. (cedolare secca sugli affitti)	1.014
Sost. per rideterminazione valori di acq. di part. non neg.	540
Sost. per rideterminazione valori di acq. di terreni edific.	198
Imp. sulle riserve matematiche rami vita assicurazioni	1.402
Altre dirette	11.907
Imposte dirette	231.115
Registro	4.042
IVA	119.271
Bollo	6.059
Assicurazioni	2.855
Tasse e imposte ipotecarie	1.844
Canoni di abbonamento radio e TV	1.755
Concessioni governative	1.622
Tasse automobilistiche	635
Diritti catastali e di scritturato	792
Imp. di fabbricazione sugli spiriti	490
Imp. di fabbricazione sulla birra	428
Imp. di fabbricazione sugli oli minerali	24.550
Imp. di fabbricazione sui gas incondensabili	555
Imp. energia elettrica e addiz. di cui al DL 511/88,art.6,c.7	2.610
Imp. di consumo sul gas metano	3.455
Imp. di consumo su oli lubrificanti e bitumi di petrolio	268
Tabacchi (imp.sul consumo)	10.940
Provento del lotto*	5.164
Proventi delle attività di gioco	559
Lotterie istantanee	1.475
Apparecchi e congegni di gioco(DL 269/2003 art.39,c.13)	3.859
Altre indirette	2.301
Imposte indirette	195.529
Totale entrate	426.644

Fonte: Bollettino mensile delle entrate tributarie - Anno 2012. Dipartimento delle Finanze – MEF

Tabella 8: Entrate territoriali e degli enti locali

<i>Entrate territoriali e degli enti locali (in milioni di euro)</i>	<i>Gen-Dic 2012</i>
Addizionale regionale IRPEF	10.730
Addizionale comunale IRPEF	3.234
IRAP	34.342
Imu/ICI comuni	15.609
Totale entrate territoriali	63.915

Fonte: Bollettino mensile delle entrate tributarie - Anno 2012. Dipartimento delle Finanze – MEF