

Il contribuente virtuoso: come vincere la lotta all'evasione fiscale

Stefano Zamagni

AICCON
c/o Università di Bologna
Facoltà di Economia, sede di Forlì
P.le della Vittoria, 15
47121 Forlì (FC)
www.aiccon.it

IL CONTRIBUENTE VIRTUOSO: COME VINCERE LA LOTTA ALL'EVASIONE FISCALE

"L'onestà viene lodata, ma la si lascia morire di freddo".
(Probitas laudatur et alget)

(Giovenale, *Saturae*, I, 74)

1. Introduzione

La massima di Giovenale, citata in esergo, bene sintetizza il senso di questo breve scritto: perché e come restituire al comportamento virtuoso in ambito fiscale quel riconoscimento pubblico che la concezione penalistico-repressiva tuttora imperante nel nostro paese non gli consentono di ricevere. Come a dire, perché è bene "non far morire di freddo" il contribuente virtuoso e tutti coloro che, in vario modo, si adoperano nella lotta contro l'evasione fiscale.

La tesi che nel seguito andrò a difendere è che le caratteristiche specifiche della nostra evasione e/o elusione fiscale – endemicità e trasversalità rispetto alle variabili sia sociali sia territoriali – sono in buona parte attribuibili alla carenza di capitale sociale inteso come rete complessa di fiducia generalizzata. Non è la fiducia particolaristica ciò che fa difetto al nostro paese, ma quella generalizzata. Nei termini della ben nota distinzione introdotta dal politologo americano Robert Putnam¹, è il capitale sociale di tipo *bridging* ciò di cui difetta l'Italia; non certo il capitale sociale di tipo *bonding*, che è all'origine di quel "familismo amorale" di cui aveva già parlato nel 1958 l'antropologo A. Banfield.

Come ci ha insegnato Antonio Genovesi nel suo *Lezioni di Economia Civile* (1765), fiducia – dal latino *fides* – significa letteralmente corda; quanto a dire che la fiducia non è un vago sentimento morale o una generica disposizione d'animo, ma un legame tra due o più soggetti. In quanto tale, la fiducia è un bene relazionale che postula una qualche forma di reciprocità. Sono i legami tra persone, piuttosto che le qualità individuali delle stesse, a costituire il capitale sociale. Il quale sarà di tipo *bonding* se le corde sono tese tra membri dello stesso gruppo etnico, della stessa famiglia, del medesimo clan etc. – da cui la spinta verso forme variamente articolate di neocorporativismo. Sarà invece di

¹ Putnam R., *Bowling alone*, New York, Simon & Schuster, 2000 (trd. it., *Capitale sociale e individualismo*, Bologna, Il Mulino, 2004. Al sociologo francese P. Bourdieu si deve l'introduzione, per primo, della nozione di capitale sociale nel 1972, una nozione poi ulteriormente elaborata nel saggio "The forms of capital", in J. Richardson (a cura di), *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, New York, Greenwood Press, 1983.

tipo *bridging* se le corde legano persone “lontane”, che non si conoscevano tra loro. Laddove c'è scarsità di capitale sociale di tipo *bridging*, i cittadini cercano sostegno o rifugio nel proprio gruppo, il cui interesse finisce così col prevalere su quello generale del corpo politico (o addirittura lo sostituisce).²

Duplica la domanda che sorge spontanea. Perché la scarsità di fiducia generalizzata di cui dispone un paese spinge all'evasione fiscale, per un verso? Come fare per favorire il processo di accumulazione del capitale sociale di tipo *bridging* fino a conseguire la massa critica, per l'altro verso? Alla risposta a queste due domande sono dedicate le pagine seguenti. Prima di iniziare il ragionamento, però, una brevissima esposizione dei più salienti fatti stilizzati riguardanti l'evasione fiscale nel nostro paese è opportuna per dare un'idea dell'ordine di grandezza del fenomeno in questione. Non spenderò parole, invece, per dire dei mali di vario genere che l'evasione sempre genera, tanto sono noti e ampiamente trattati in letteratura. Mi limito solo a ricordare quelli che hanno più diretta attinenza col discorso che seguirà. Il primo male è che l'evasione fiscale è causa di gravi distorsioni nell'allocazione delle risorse in ambito economico. Ad esempio, distorce l'allocazione dei talenti manageriali: l'imprenditore che progetta di evadere in modo sistematico mai si circonda del manager più capace, ma di quello più “fedele”. Inoltre, la crescita dimensionale dell'impresa risulta disincentivata da una diffusa evasione, perché è più facile evadere nel piccolo in conseguenza di minori controlli e di attenuati obblighi contabili. Infine, l'evasione ostacola l'adozione di interventi in chiave redistributiva a favore dei cittadini a basso reddito, ciò che costituisce un serio *vulnus* non solamente al principio di solidarietà, ma anche alla possibilità stessa di sviluppo economico, perché – come si sa – un paese con minore disuguaglianza cresce di più.

Il secondo grande male è che una diffusa e massiccia evasione fiscale è una delle principali cause di perdita di credibilità dello Stato agli occhi sia dei cittadini sia degli investitori stranieri. Uno Stato che non riesce a far rispettare le norme antievasive che esso stesso si è dato è uno Stato non credibile. Non sarà dunque creduto nel momento in cui andrà ad emettere, poniamo, Btp per finanziare i propri piani di spesa. Con la conseguenza a tutti tristemente nota: l'aumento del tasso di interesse, che è un indicatore del grado di fiducia istituzionale. In tal senso, il recupero dell'evasione, prima ancora che come strumento per accrescere il gettito fiscale, va visto come strategia volta a rifondare la credibilità dello Stato. (Mai si dimentichi, infatti, che quello del debito pubblico diviene un problema serio non tanto quando esso è molto alto, quanto piuttosto quando ad esso si accompagna un basso livello di fiducia istituzionale nei confronti dello Stato).

² Si veda la recente indagine di tipo empirico di T. Nannicini et Al., “Social capital and political accountability”, CEPR, Jan, 2010.

2. *Taluni fatti stilizzati dell'evasione italiana.*

In questo paragrafo non aggiungerò nulla a quanto già ampiamente noto a proposito del fenomeno evasivo nel nostro paese. La letteratura in argomento è ormai schiera. Da essa, vado ad estrarre, in modo selettivo, quelle informazioni che mi servono a far comprendere più agevolmente il senso dell'argomento successivo.

Un primo fatto stilizzato, degno di nota, è la endemicità e la trasversalità dell'evasione italiana. Il primo attributo dice del carattere strutturale e non meramente congiunturale o episodico del fenomeno in questione. Il secondo attributo dice della pervasività dello stesso in senso sia territoriale (al Centro-Nord si evade di più rispetto al Sud in valore assoluto; il viceversa è vero in termini relativi); sia sociale (tutti gli strati della gerarchia sociale – poveri; ceti medio; ricchi – conoscono l'evasione sia pure in forme e ammontari ovviamente diversi); sia economico (gran parte delle tipologie di impresa e delle attività professionali non possono dirsi estranee all'evasione dell'un tipo o dell'altro). Questo implica che il contrasto all'evasione solleva, in una democrazia, un problema di consenso politico, prima ancora che di consenso sui modi e sugli strumenti da impiegare.

Pochi dati numerici a conferma di ciò. La stima più accreditata parla di oltre 120 miliardi di euro all'anno di mancato gettito tributario. A formare tale sconsolante cifra concorrono cinque principali voci. *In primis*, l'economia criminale, il cui contributo negativo si aggirerebbe intorno a poco meno della metà dell'evasione totale. Viene poi l'economia sommersa (lavoro in nero). Oltre 850.000 persone, pur avendo un posto fisso di lavoro, svolgono una seconda attività che sfugge all'occhio del fisco. Tra le imprese di piccola e media dimensione, il 78% dichiara redditi negativi o un reddito netto inferiore a 10.000 euro all'anno. Vengono poi le grandi imprese – non particolarmente numerose nel nostro paese – che riescono a spostare la tassazione su società satellite da loro controllate. Chiudono la graduatoria i lavoratori autonomi – professionisti o meno – e i commercianti responsabili della mancata emissione di scontrini e ricevute.

Sul totale delle imposte riscosse, le imprese concorrono col il 5% (dato del 2007; nel 1993, il medesimo dato fu del 13%); mentre i liberi professionisti sono passati dal 7,6% del 1993 al 4,2% del 2007. D'altro canto, salariati e pensionati sono la categoria che, per le ben note ragioni, hanno visto aumentare, negli ultimi quindici anni, la loro percentuale di incidenza sul totale riscosso. Il contrario è accaduto per ciò che attiene l'area della rendita, sia immobiliare sia finanziaria. Su 42 milioni di contribuenti, il reddito medio dichiarato è di circa 19.000 euro. Di questi, solamente 400.000 soggetti dichiarano più di 100.000 euro/anno e, all'interno di tale gruppo, il 70% è costituito da lavoratori dipendenti; il 20% da lavoratori autonomi; e il 5% da imprenditori. Oggi, la pressione fiscale in Italia è del 43,7%; si stima tuttavia che salirà al

44,8% nel 2013, in seguito ai tagli sulle agevolazioni esistenti che la manovra finanziaria dell'autunno 2011 ha operato. (La pressione tributaria è del 46,4% in Svezia e del 48,2% in Danimarca). Nella classifica europea dell'evasione, l'Italia detiene il poco invidiabile primato, seguita da paesi come la Romania, la Bulgaria, l'Estonia e così via. Chiudono la classifica paesi come il Regno Unito con l'11,9% dei redditi non dichiarati; il Belgio con il 10,3%, la Svezia con il 7,6%. Quest'ultimo dato è interessante e va sottolineato, perché smentisce la tesi secondo cui un'alta evasione sarebbe associata ad un'elevata pressione tributaria.

Un ulteriore dato dà conto del carattere essenzialmente endemico dell'evasione italiana. Si tratta dell'IVA che, da sola, concorre per oltre 40 miliardi al mancato gettito fiscale. Come ha scritto A. Befera, direttore centrale dell'Agenzia delle Entrate, il divario tra IVA potenziale e IVA dichiarata nel 2009 si è portato, per la prima volta, sotto i livelli del 1980. (Nel 2011, si sono incassati circa 12 miliardi di euro, più 8 miliardi di false compensazioni. Nell'anno precedente, gli stessi dati erano stati 10,5 miliardi e 6,5 miliardi, rispettivamente). Eppure, come ha scritto lo stesso Befera, di fronte ad un successo di tale portata nessuno ha usato parole se non di encomio almeno di approvazione. Al contrario – ha scritto il direttore – “siamo l'unico paese al mondo dove chi ha recuperato le imposte viene accusato da tutti”. (*Il Sole 24 Ore*, 5 ottobre 2011).³ Ciò in quanto il cittadino sa, razionalmente, che l'evasione lo danneggia, ma al tempo stesso teme che una lotta senza quartiere alla stessa possa danneggiarlo ancora di più.

Un secondo fatto stilizzato concerne la cosiddetta certezza fiscale. Nel nostro paese, né è certa l'interpretazione della giungla di norme in materia tributaria, né v'è certezza delle pene conseguenti all'evasione. Eppure, scriveva il 13 novembre 1789 Benjamin Franklin all'amico A. Leroy: “In questo mondo non vi è nulla di sicuro tranne la morte e le tasse”. Il caso italiano rappresenta una patente eccezione a tale massima. L'incertezza è “costruita” nel momento stesso in cui il legislatore confeziona la norma fiscale. Già Luigi Einaudi raccomandava che se si vuole lottare contro l'evasione conviene “non giocare d'astuzia contro i contribuenti, non pigliarli di sorpresa, come troppo spesso si è fatto sin qui... Le leggi d'imposta debbono essere, sostanzialmente e non solo formalmente, diritte e oneste. Solo a questa condizione possono riscuotere l'ubbidienza volenterosa dei cittadini... Occorrono dunque leggi semplici, perequate, senza trabocchetti ed inflessibili”.⁴

3 Ho desunto i dati sopra citati – dati che non hanno alcuna pretesa di completezza o di esattezza – da una pluralità di fonti: Consumatori, Nov.2011 (numero monografico); Commissione Giovannini; Banca d'Italia; Dipartimento Finanza Ministero Economia. Si veda, in particolare, V. Ceriani e D. Franco, “Audizione nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla riforma fiscale e assistenziale”, Roma, Banca d'Italia, 12 ott. 2011.

4 L. Einaudi, *Il buongoverno*, Roma, Laterza. Considerando che Einaudi, nello scrivere queste note, faceva riferimento al periodo post-unitario, si ha un'ulteriore conferma della strutturalità del fenomeno evasivo in Italia.

In aggiunta al modo in cui le norme vengono costruite, l'incertezza è alimentata da pratiche devastanti come i condoni e l'affrancamento, pratiche messe in atto da autorità di governo miopi, se non proprio interessate ai provvedimenti stessi. Negli ultimi venticinque anni, si sono attuati tre condoni tombali e tre scudi fiscali: in cambio di pochi denari si sono così regolarizzati grandi masse di capitali esportati illegalmente. Anche l'affrancamento, approvato dal governo italiano a fine novembre 2011, è un modo di legalizzare l'elusione fiscale a favore delle grandi società, bancarie e non. In cambio di risorse immediate, lo Stato rinuncia ad incassare un flusso di introiti fiscali futuri, il cui valore attuale supera di gran lunga quanto viene subito incassato. Analogo discorso può essere fatto per la cosiddetta legge "manette agli evasori" promulgata nel 1982 e per la norma che ha introdotto poi il redditometro, l'applicazione delle quali ha dato ben scarsi risultati. E così via.

Non v'è chi non comprenda come l'effetto più deleterio di tali (e simili) provvedimenti non sia solamente un gettito troppo modesto rispetto a quanto dovuto, ma soprattutto la distruzione della certezza. Il fatto è che una legge è sempre, tanto o poco, un messaggio rivolto dallo Stato ai cittadini. Quando si promulga una legge di condono il messaggio che giunge ai cittadini è l'invito a calcolare, in senso economico, la convenienza o meno a pagare le tasse. Condoni e affrancamenti divengono pertanto gli ingredienti necessari a far funzionare il "mercato dell'evasione"; con il che i numerosi richiami a pagare le tasse come espressione di un dovere di cittadinanza divengono pura retorica. Infatti, quando l'incertezza – che a differenza del rischio non è misurabile – diviene sistemica, è agevole dimostrare che non è razionale, nel senso della razionalità strumentale, pagare le tasse! Ecco perché la proposta da più parti avanzata di introdurre in Italia l'obbligo di comunicare pubblicamente il *tax-gap* sulla falsariga di quanto già avviene nei paesi più civili (per ciascuna imposta, si indica la differenza tra il gettito atteso calcolato sulla base di certi parametri e il gettito fiscale reale) non può che essere accolta con favore se veramente si desidera sanare la piaga sociale di cui stiamo parlando. Solo con lo strumento del *tax-gap*, il cittadino può conoscere quanto efficace è stata, fino a quel momento, la lotta all'evasione. Se questi conosce l'ammontare delle imposte recuperate anno dopo anno, ma non conosce quanto si sarebbe dovuto recuperare, mai il cittadino potrà arrivare a credere alla massima di Franklin.⁵

Ma v'è di più. 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. Solo poco più del 10% dei denari sottratti al fisco viene effettivamente recuperato dallo Stato. (Negli USA, il medesimo dato è del 94%; nel Regno Unito del 91%; in Francia dell'84%). Il contribuente italiano "preferisce" dunque pagare

⁵ Cfr. A. Penati, "Evasione fiscale", La Repubblica, 27 dic. 2011, pp.2-3.

gli avvocati e sostenere le spese, certamente non lievi, del contenzioso, piuttosto che pagare quanto da lui evaso. Bel paradosso davvero. Al tempo stesso, gli apparati dello Stato rispondono a tale malcostume con ritardi immotivati nei rimborsi e soprattutto con la giungla burocratica. Nella graduatoria stilata dalla Banca Mondiale per quanto concerne i gravami di natura burocratica in ambito fiscale, su 182 paesi l'Italia occupa il posto 167! Come si vedrà più avanti, dati di questo ordine di grandezza segnalano che la questione fiscale italiana non è dovuta alla carenza di informazioni, né alla mancanza di strumenti di indagine, né ancora all'incapacità tecnica dei gestori della fiscalità, come si continua a leggere e ad ascoltare. Piuttosto, essa è attribuibile alla permanenza di una matrice culturale *contra fiscum* che finisce per legittimare socialmente – se non proprio giustificare – l'evasione fiscale come una sorta di compensazione per ciò che lo Stato avrebbe dovuto fare e non ha fatto. (E' la tesi della cosiddetta evasione per legittima difesa).

Di un terzo fatto stilizzato conviene dire, seppure in breve. Alludo a quel fenomeno noto come "catena del nero", particolarmente diffuso in Italia. L'artigiano, il negoziante, il prestatore d'opera che non emettono fattura o che non rilasciano la ricevuta fiscale devono poi convincere i propri fornitori a fare altrettanto quando acquistano da questi gli input di cui hanno bisogno per la loro attività e ciò al fine di "aggiustare i propri conti". E' bensì vero che quella di cui stiamo parlando è un'evasione minore e capillare, legata a doppio filo alle varie forme dell'economia sommersa –altra piaga della realtà italiana.⁶ Tuttavia il suo impatto negativo sull'*ethos* fiscale non è inferiore a quello della grande evasione criminale – per intenderci, quella che si avvale delle "cartiere" (rilascio di fatture per operazioni commerciali mai avvenute); dei fondi neri extrabilancio; delle "bancarotte tributarie" (l'impresa trasferisce altrove gli asset positivi, mentre ad essa restano i soli oneri tributari e contributivi; il fallimento farà nascere una nuova impresa che riceverà in dote i beni distratti in precedenza). E' facile rendersene conto: l'evasione capillare, costituendo una forma di vero e proprio parassitismo sociale, concorre a decumulare il capitale sociale di tipo *bridging* e in tal modo favorisce e sostiene la prassi della corruzione, privata e pubblica. Si badi, infatti, che corruzione ed evasione sono come le due facce della stessa medaglia. Ecco perché non si può sbrigativamente ridurre la questione alla sola perdita di gettito fiscale, che pure è rilevante: quaranta sono i miliardi di IVA evasa annualmente nel nostro paese, secondo le stime della Commissione Giovannini. (IVA e IRAP, assieme, costituiscono oltre il 60% del gettito delle imposte indirette; mentre l'IRPEF costituisce i $\frac{3}{4}$ del gettito dell'imposizione diretta).

Una conferma eloquente della pervasività dell'evasione c.d. minore ci

⁶ Ad onor del vero conviene dire che, a differenza di quanto fa l'Italia, gli altri paesi dell'area OCSE non pubblicano i dati sulla loro economia sommersa. Non è vero dunque che l'Italia sia l'unico paese afflitto da tale piaga; è vero però che tale piaga è da noi particolarmente estesa.

viene dal numero delle operazioni pro-capite effettuato in Italia con strumenti diversi dal contante. Secondo dati Banca d'Italia, nel 2010 si è trattato di 66 operazioni contro una media europea di 176. (In Spagna 121; in Portogallo 152; in Francia 255). Il Centro-Nord ha fatto registrare un numero di operazioni pari a 84; il Mezzogiorno 39. Questo indica che anche il Nord Italia non è in linea con i dati dell'Europa della zona euro. Altra conferma ci viene dall'esito del provvedimento di sanatoria delle partite IVA inattive. L'Agenzia delle Entrate ha stimato che su tre milioni, poche migliaia sono state quelle che hanno aderito alla proposta di sanatoria.

E' l'evasione dell'IVA, come ormai tutti sanno, ad alimentare in gran parte la "catena del nero". Quando si prende atto del fatto che un consumatore finale su tre evade l'IVA, si arriva anche a capire che è sul consumatore, cioè sul cittadino comune che occorre intervenire per una lotta efficace all'evasione. Come? Recuperando a livello prima di tutto culturale la nozione di consumatore socialmente responsabile. Non è solamente l'impresa a dover esibire un comportamento socialmente responsabile, ma pure il consumatore, perché l'atto di consumo è un atto moralmente carico di senso. Eppure, si parla quasi esclusivamente della responsabilità della prima e quasi mai di quella del secondo, come se non fosse vero che è l'alleanza perversa tra fornitore (di servizi e di beni) e consumatore il primo responsabile della "catena del nero". Una alleanza che i cosiddetti "studi di settore" hanno finito, senza volerlo, col rafforzare: l'IVA è indeducibile per il consumatore finale, pertanto, se questi evade, risparmia. D'altro canto, il fornitore che aderisce all'alleanza riesce a rimanere entro gli indici contemplati dallo studio di settore che lo riguarda. Ecco perché un provvedimento di natura premiale consistente nel consentire ai cittadini di detrarre dal reddito soggetto a tassazione una quota – poniamo del 30% -delle spese sostenute varrebbe a scoraggiare quel tipo di alleanza, senza perdita di gettito da parte dello Stato. (Sotto certe condizioni, si arriverebbe addirittura ad un aumento di gettito). Perché questo non accade nel nostro paese? La risposta che trovo più plausibile è che ci si ostina a pensare che l'economia sommersa, in quanto costituirebbe una risorsa per il paese e per larghi strati di popolazione, è qualcosa che va tenuto in vita⁷.

3. *Fiducia generalizzata ed evasione fiscale.*

Passo ora alla prima delle domande poste in Introduzione: perché l'insufficiente disponibilità di fiducia generalizzata spinge all'evasione

⁷ Sono note le difficoltà di misurare l'evasione dell'IVA, la più grossa delle quali è quella di ricostruire la base imponibile corretta. In vista di ciò, l'OCSE propone come indicatore di comportamenti evasivi il VAT (Value Added Tax) Revenue Ratio, che rapporta il gettito effettivo a quello teorico che si otterrebbe qualora tutta la base imponibile teorica venisse dichiarata. Per i dettagli, rinvio a V. Ceriani e D. Franco, cit.

fiscale? In altro modo, qual è la sequenza causale che collega un basso livello di capitale sociale di tipo *bridging* all'evasione? Per rispondere, conviene pensare all'adempimento fiscale nei termini di una relazione di reciprocità tra cittadino e Stato: quest'ultimo si impegna a destinare i fondi raccolti con la tassazione alla produzione (e regolazione) dei beni comuni (*commons*) e dei beni meritori (*merit goods*). In tale ottica, il contribuente che non pratica la compliance viola il principio di giustizia contributiva – da non confondersi né con la giustizia commutativa, né con quella distributiva. L'evasore è dunque un soggetto che, mentre trae beneficio dai beni comuni e dai meritori di cui non può fare a meno, rifiuta, al modo del *free rider*, di contribuire al loro finanziamento. Già Cicerone aveva ben compreso il punto quando scrisse: “La giustizia richiede che ciascuno adoperi le cose comuni come comuni; le private come private”. (*De Officiis*, I, 20).

Ma cosa sono esattamente i beni comuni? (Nota è la nozione di bene meritorio: un bene che di per sé è privato, ma il cui consumo o il cui uso genera importanti esternalità positive che ricadono a favore dell'intera società). Una grave diffusa confusione di pensiero continua a considerare quali sinonimi i concetti di bene pubblico e di bene comune. Ma si tratta di un errore concettuale. Pubblico è un bene che né è escludibile, né è rivale nel consumo; un bene quindi l'accesso al quale è aperto a tutti, ma la cui fruibilità individuale è indipendente da quella di altri. (Il vantaggio che traggo dal mio utilizzo di una strada pubblica non è per nulla influenzato dal vantaggio che altri soggetti ottengono percorrendo la medesima strada). Comune, invece, è il bene che è rivale nel consumo ma non è escludibile ed il vantaggio che ciascuno trae dal suo uso non può essere separato da quello che altri pure traggono da esso. Come a dire che il beneficio che il singolo ricava dal bene comune si materializza *assieme* a quello di altri; non già *contro* (come accade nel bene privato) e neppure *a prescindere* (come accade col bene pubblico).

Qual è allora l'antagonista del bene comune? Il comportamento del *free-rider*, cioè di chi vive sulle spalle altrui rinunciando ad offrire il proprio contributo. E' questa la situazione che caratterizza la “tragedy of commons”, per usare la ben nota espressione coniata dal biologo evoluzionista americano Garrett Hardin nel 1968.⁸ La tesi difesa in questo saggio famoso è che se non si limita in qualche forma la libertà individuale, la società rischia di fare la fine degli abitanti dell'Isola di Pasqua, che distrussero quei beni comuni dai quali dipendeva la loro stessa sopravvivenza. Il perseguimento miopico del proprio interesse personale conduce i singoli a segarsi il ramo su cui sono assisi. Come ciò avviene? L'esempio, rimasto celebre, di Hardin è quello del pascolo comune e libero dove ciascun allevatore porta a pascolare il proprio bestiame. I canoni della *rational choice* suggeriscono al singolo allevatore di aumentare via via di una unità il bestiame al pascolo perché, così agendo, il vantaggio individuale si accresce, poniamo, di x,

8 Hardin G., “The Tragedy of Commons”, *Science*, 2859, 1968, pp.1243-1248.

mentre il danno associato alla conseguente diminuzione di erba disponibile si ripartisce sugli altri ($n - 1$) allevatori, ciascuno dei quali subisce pertanto uno svantaggio pari ad una piccola frazione di x .

Chiaramente, l'evasore-free rider non mette in conto, nel momento in cui decide di non pagare le tasse, la riduzione di bene comune (erba del pascolo) che la sua scelta comporta. E non la considera perché l'evasore vede solamente il proprio interesse di breve periodo; in buona sostanza perché è un *idiotés*, cioè, letteralmente, "uno che vede solo se stesso". Giova rammentare, a tale proposito, la celebre affermazione del grande statista greco del V secolo a. C. Pericle, così come riferita da Tucidide, secondo cui la democrazia non può ben funzionare se una gran parte di coloro che compongono la *polis* si comportano da *idiotés*. Se ne trae che una evasione endemica e massiva mette a repentaglio la democrazia e non solamente la sostenibilità della spesa pubblica. E' vero che prima o poi, quando si giunge a superare la soglia critica dell'evasione, i cittadini arrivano a percepire l'imminenza della tragedia, ma spesso è troppo tardi. Accade così che, paradossalmente, aumenti ancora più la corsa all'accaparramento della risorsa che diviene sempre più scarsa; come a dire che si raffinano sempre più le tecniche e i modi per evadere in "modo industriale", non più artigianale: l'esperienza italiana è, al riguardo, esemplare.

Quello dell'evasione è dunque il caso ideal-tipico di dilemma sociale: il cittadino sa che sarebbe per tutti conveniente (quindi anche per lui) se ciascuno adempisse spontaneamente al finanziamento di beni comuni e beni meritori, ma sa anche che è ancor più vantaggioso per lui se gli altri pagano le tasse e lui no. In generale, un dilemma sociale sorge ogniqualvolta i membri di un gruppo condividono i benefici di un bene comune, e ciascuno deve decidere individualmente quanto contribuire per la sua produzione. Pagare le tasse è un atto costoso per il singolo, ma reca vantaggio a tutti gli altri membri del gruppo. E' dunque il conflitto tra interesse personale e interesse collettivo la croce del problema: con il primo tipo di interesse che induce all'evasione ed il secondo alla contribuzione. In tal senso, l'evasione costituisce un caso rilevante di esternalità pecuniaria che in quanto tale modifica la distribuzione della ricchezza. A differenza di quanto avviene con le esternalità tecniche che interferiscono solamente con l'allocazione delle risorse, le esternalità pecuniarie modificano le dotazioni di risorse degli agenti economici. Ecco perché una massiccia evasione fiscale è causa di iniqua distribuzione del reddito. D'altro canto, poiché l'efficienza di lungo periodo dipende anche dall'equità di breve periodo, si ha che una forte evasione è causa anche di modesto sviluppo. Non v'è chi non veda come il declino italiano dell'ultimo ventennio dipenda anche dalla endemica e pervasiva evasione.

Una recente linea di ricerca⁹ in tema di dilemmi sociali ha portato alla luce interessanti risultati di per sé controintuitivi. La sterminata

⁹ Ne dà conto il saggio di R. Cubitt et Al., "Moral Judgements in Social Dilemmas: how bad is Free Riding", *Journal of Public Economics*, 2, 2011.

letteratura sul 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 iniqui¹⁰. Ma che dire del giudizio *morale* delle persone sul *free-riding* in generale? 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. In altro modo, se il singolo sa o sospetta che gli altri ($n-1$) membri del gruppo di riferimento non pagano le tasse, si sente moralmente giustificato a fare altrettanto. E viceversa, quanto più il singolo viene a conoscenza del comportamento responsabile degli altri, tanto più forte è il suo senso di colpa qualora decida di evadere. E la colpa, assai più della vergogna, genera costi psicologici alla lunga insopportabili, come l'antropologa americana Ruth Benedict aveva mostrato nel suo straordinario saggio *La spada e il crisantemo* (1941).

Il senso di quanto precede è che il comportamento evasivo possiede una dimensione morale ben precisa e non solo una dimensione giuridica e/o economica. L'evasione, cioè, non chiama in causa la sola norma penale e la sola norma sociale, ma anche - e direi soprattutto - quella morale. Eppure, è questo un punto che quasi sempre viene trascurato nel dibattito in materia. Ecco perché sarebbe importante riconsiderare il monito di Paolo di Tarso quando scrive: "Per lo stesso motivo di coscienza [non già di dovere legale o di convenienza] voi dovete pagare anche le imposte; perché sono pubblici funzionari di Dio quelli addetti a tale ufficio. Rendete a ciascuno quanto è dovuto: a chi si devono le tasse, date le tasse; a chi l'imposta, l'imposta". (*Romani*, 13, 6-7). (E' interessante notare come già Paolo di Tarso avesse chiara la distinzione tra imposte e tasse!). Sulla medesima lunghezza d'onda si esprimeva Luigi Einaudi quando scrisse che "il denaro dei contribuenti deve essere sacro", per rimarcare la dimensione etica dell'atto fiscale: chi non paga e chi sperpera le risorse raccolte con la tassazione è pur sempre un immorale. Cioè a dire, viola la norma morale sia il cittadino che evade sia lo Stato che spreca o male utilizza i fondi che riceve non adempiendo ai propri doveri verso la comunità. Bella a tale proposito l'espressione del noto giurista americano di fine Ottocento, O.W. Holmes: "Mi piace pagare le imposte, perché così facendo compro civiltà".

Giungo così all'anello finale della catena causale di cui sopra ho scritto: da cosa dipende che il cittadino percepisca o congetтури che gli altri concittadini adempiano al loro dovere? Come si sa, il contratto sociale si basa, per funzionare, sul presupposto che la legge "comandi" il rispetto dei termini contrattuali da parte dei sottoscrittori o attraverso la minaccia di sanzioni oppure sul presupposto che tra i cittadini si instaurino aspettative reciproche di compliance. Ora, poiché le prima

¹⁰ Si veda Henrich J. Et Al. (2001), "In search of homo oeconomicus: behavioural experiments in 15 small-scale societies", in *American Economic Review*, 91, 2.

via – quella delle sanzioni – non è pervia, ed è comunque costosa¹¹, è sulla seconda via che occorre puntare – quella che si avvale di meccanismi virtuosi di attese soddisfatte. Ebbene, ciò si verifica tutte le volte in cui il capitale sociale di tipo *bridging* presente nella comunità ha raggiunto la massa critica, quella cioè oltre la quale inizia a produrre risultati il meccanismo virtuoso¹². Se so o mi aspetto che almeno un x per cento di cittadini pagherà le tasse, anch'io farò altrettanto. In caso contrario, mi riterrò “giustificato” nel cercare di evadere. In quest'ultimo caso, non ci sarà altro modo che quello dello strumento coercitivo per ottenere un qualche risultato sul fronte del gettito tributario. Invece, superata la massa critica, la sanzione legale diviene ridondante o addirittura controproducente, il che significa che la coercizione è un sostituto molto imperfetto della compliance. Un punto questo che P. C. Tacito dimostrò di avere ben compreso quando scrisse “*corruptissima re publica, plurimae leges*”. (“Le leggi abbondano quando lo Stato è molto corrotto”). Il punto che merita una sottolineatura è che l'evasione come *pattern* sociale di comportamento tende a persistere nel tempo, nonostante i sistemi coercitivi, perché, data la storia pregressa, i segnali che il soggetto andrebbe a trasmettere con un comportamento virtuoso verrebbero comunque interpretati come se essi pervenissero da un soggetto con intenzionalità perversa. Il che scoraggia il soggetto dall'adempiere ai propri obblighi fiscali. Circoli viziosi del genere possono essere spezzati solamente se si costituisce una minoranza profetica, (cioè una massa critica di virtuosità) il cui comportamento viene reso altamente visibile.

4. *Espressività delle leggi e compliance fiscale*

Che fare, allora, per giungere alla massa critica? Quale la strategia da perseguire? Sappiamo che l'entità della soglia critica,¹³ non è fissata una volta per tutta, ma varia a seconda del paese e del periodo storico che si considerano. Solo un'indagine di natura empirica può dunque stabilire quanto elevata ha da essere in un determinato paese la percentuale di coloro da cui ci si aspetta un comportamento di tipo cooperativo. Quel che si può dire, in generale, è che i fattori strategici da cui dipende la massa critica sono il grado di espressività delle leggi del paese, per un verso, e la predisposizione di un “codice premiale” a favore di chi adempie spontaneamente, per l'altro verso. Vediamo di che si tratta.

11 Cfr. A. Falck, M. Kosfeld, “The hidden costs of control”, in *American Economic Review*, 96, 2006.

12 Per una trattazione analitica dei modelli a massa critica, invio a L. Bruni e A. Smerilli, “L'emergere della cooperazione in un mondo eterogeneo”, in *Rivista Internazionale di Scienze Sociali*, 1, 2007. Si veda anche il recente contributo di D. Acemoglu e M.O. Jackson, “History expectations and leadership in the evolution of social norms”, NBER, 17066, October 2011

13 Sulla teoria della massa critica, il riferimento classico è quello di T. Schelling, *The strategy of conflict*, 1960. Si veda anche I. Bomze, “Lotka-Volterra equation and replicator dynamics”, in *Biological Cybernetics*, 48, 1983.

Come bene ha illustrato Ruth Benedict nel saggio sopra citato, tre sono i tipi di norme di cui una società abbisogna per la sua sostenibilità: le norme legali, espressione del potere coercitivo dello stato, la cui esecutorietà è associata a ben definiti sistemi di coercizione; le norme sociali, che sono il precipitato di convenzioni e tradizioni più o meno antiche, e la cui esecutorietà dipende dalla vergogna che sempre accompagna la stigmatizzazione di comportamenti devianti (perdita di status e discriminazione sociale); le norme morali, espressione di codici, religiosi e non, la cui violazione mette in moto il meccanismo del senso di colpa. Al filosofo americano Bernard Williams si deve la distinzione tra civiltà della vergogna e civiltà della colpa e l'affermazione del pensiero per cui il passaggio dalla prima alla seconda ha rappresentato un autentico progresso morale. Ciò in quanto "le esperienze primitive della vergogna hanno a che fare con la vista e con l'essere visto", la colpa invece pone "le sue radici nell'ascolto", nel sentir "risuonare in se stessi la voce del giudizio"¹⁴.

Quale il nesso fra le tre tipologie di norme? Che se le leggi che vengono promulgate "marciano contro" o non sono congruenti con le norme sociali e, ancor più, con le norme morali prevalenti nella società, non solamente le prime non produrranno i risultati desiderati (non è certamente possibile sanzionare tutti i loro violatori), ma quel che è peggio esse andranno a minare le credibilità e/o l'accettabilità delle altre due categorie di norme, minacciando così la stabilità dell'ordine sociale stesso. E' quel che succede con quelle che oggi si chiamano "inexpressive laws"¹⁵, cioè leggi che non riescono ad esprimere quei valori che sorreggono l'architettura istituzionale di una determinata società. Salvo rare eccezioni, la teoria economica è ancora muta circa le relazioni esistenti fra i tre tipi di norme. La divisione del lavoro intellettuale è tale che economisti e giuristi si occupano solo di incentivi materiali e di leggi; i sociologi soltanto di norme sociali (e del loro effetto sull'identità collettiva e sulla pressione di gruppo) e gli eticisti di norme morali. Non è allora difficile darsi conto del perché gran parte delle nostre norme giuridiche siano così "inexpressive" e dunque non sono in grado di generare gli effetti sperati.

E' agevole darsene conto solo che si consideri che nella realtà norme legali, sociali e morali sono sempre tra loro intrecciate e interconnesse. Tenerle separate non può allora che produrre risultati perversi. Perché? Per rispondere, occorre volgere l'attenzione ai sistemi motivazionali che presiedono ai comportamenti umani. Si è soliti distinguere tra motivazioni estrinseche (compio una certa azione per il vantaggio, monetario o di altro tipo, che ne ricavo); intrinseche (l'azione ha per me un valore non strumentale e la compio perché mi assicura una remunerazione non

14 B. Williams, *Vergogna e necessità*, Bologna, Il Mulino, 2007.

15 Cfr. G.K. Hadfield, B.R. Weingast, "What is law? A coordination model of the characteristics of legal order", University of Southern California, Oct.2010. Gli autori definiscono legge un sistema di governance in cui una autorità riconosciuta con il potere dell'enforcement coercitivo fissa regole di comportamento che sono generali, stabili, pubbliche, non contraddittorie e capaci di essere obbedite.

materiale, simbolica); trascendenti (realizzo una certa opera perché desidero che altri ne traggano vantaggio; in altro modo, perché voglio coscientemente produrre esternalità positive a favore di altri). Dalla prevalenza nelle persone dell'uno o dell'altro tipo di motivazione discendono i comportamenti che si osservano nella realtà: antisociali (è tale, ad esempio, il comportamento dell'invidioso che trae vantaggio dalle disgrazie altrui oppure dell'evasore incallito); asociali (quello dell'*homo oeconomicus* che vuole né danneggiare né avvantaggiare gli altri, e che paga le tasse solo se anche altri, almeno in una certa misura, fanno altrettanto); prosociali (quello dell'*homo reciprocans*; di colui che sceglie di pagare le tasse qualunque cosa facciano gli altri).

Come la storia insegna e l'esperienza quotidiana conferma, i tre tratti comportamentali sono sempre presenti nelle società di umani. Quel che muta da una società all'altra è la combinazione dei tipi: in alcune fasi storiche prevalgono comportamenti antisociali e/o asociali, in altre quelli prosociali, con esiti sul piano economico e su quello del progresso civile che è facile immaginare. Si pone la domanda: da cosa dipende che in una data società, in una data epoca storica, la composizione organica dei tratti umani comportamentali sia dell'un tipo o dell'altro? Il fattore decisivo è la qualità del cosiddetto capitale istituzionale, che a sua volta dipende dal modo in cui si arriva al disegno dell'apparato legislativo. Ad esempio, se il legislatore, facendo propria una visione di tipo hobbesiano, secondo cui l'uomo è un ente malvagio fin nello stato di natura e quindi è un soggetto inerentemente antisociale, confeziona norme che caricano sulle spalle di tutti i cittadini pesanti sanzioni allo scopo di assicurarne l'esecutorietà, è evidente che i cittadini prosociali (e anche quelli asociali), che non avrebbero certo bisogno di quei deterrenti, non riusciranno a sopportare a lungo il peso conseguente e quindi, sia pure *oborto collo*, tenderanno a modificare per via endogena il proprio sistema motivazionale.¹⁶

E' questo il cosiddetto meccanismo del *crowding out* (spiazzamento): leggi di marca hobbesiana tendono a far aumentare nella popolazione la percentuale delle motivazioni estrinseche e quindi ad accrescere la diffusione dei comportamenti di tipo antisociale. Un'idea questa che già Platone aveva anticipato quando scriveva: "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". Proprio perché i tipi antisociali non sono, in fin dei conti, così tanto disturbati dal costo dell'*enforcement* delle norme legali, dal momento che cercheranno in tutti i modi di eluderle. Nella celebre opera *Memorie di Adriano* di Marguerite Yourcenar si legge: "Credo poco alle leggi. Se troppo dure, si trasgrediscono e con ragione. Se troppo complicate, l'ingegnosità umana riesce facilmente ad insinuarsi entro le maglie di questa massa fragile ... La maggior parte delle nostre leggi penali – e forse è un bene – non raggiungono che un'esigua parte dei colpevoli; quelle civili non saranno mai tanto duttili

¹⁶ Si veda l'interessante lavoro di R. Benabou e J. Tirole, "Laws and norms", NBER, 17579, Nov. 2011.

da adattarsi all'immensa e fluida varietà dei fatti. Esse mutano meno rapidamente dei costumi; pericolose quando sono in ritardo, ancor più quando presumono di anticiparli".¹⁷

Ebbene, si dimostra che, *coeteris paribus*, quanto più elevato è il grado di inespressività delle leggi, tanta più elevata è l'evasione fiscale. Non è difficile darne ragione. Leggi espressive facilitano la diffusione e l'affermazione tra i cittadini di valori positivi e rafforzano le sottostanti norme sociali e morali. Il viceversa accade con leggi non espressive. Per stare ad un solo esempio, si consideri un fisco non in sintonia con il principio di equità (orizzontale o verticale che sia). Poiché è noto che quello di equità è il bisogno tra i più radicati nelle persone, è evidente che se la norma fiscale è percepita come non equa, i cittadini porranno in atto tutti quei comportamenti che ne ridurranno l'efficacia. In vista di ciò, la *vexata quaestio* riguardante la tassazione sui patrimoni acquista nuova luce. E' noto che il patrimonio, essendo una grandezza di stock, è un indicatore di benessere personale per parecchi versi più significativo del reddito, che invece è una grandezza di flusso. Si prenda il caso italiano. E' risaputo che la diseguaglianza nei patrimoni è molto maggiore della diseguaglianza esistente nella distribuzione dei redditi. (Il 10% più ricco della popolazione detiene il 50% circa della ricchezza totale, mentre il 20% maggiormente benestante detiene il 40% del reddito totale). Se allora si vuole che la norma fiscale soddisfi il requisito dell'equità, è evidente che diventi necessario intervenire sui patrimoni, dato che tassare in qualche forma i patrimoni vale a riequilibrare i punti di partenza dei cittadini – proprio come esige il principio liberale classico.¹⁸ Né vale obiettare che, così facendo, si verrebbe a ridurre l'efficienza, dato che nelle nostre democrazie post-moderne la dicotomia tra equità ed efficienza è letteralmente superata. Del pari, non è credibile la preoccupazione secondo cui un'imposta patrimoniale faciliterebbe la fuga di capitali all'estero. Per scongiurare un tale rischio, basterebbe infatti fissare un'aliquota ad un livello tale da rendere i costi del trasferimento dei capitali, comprensivi del rischio ad esso associato, superiori ai vantaggi arrecati dall'evasione.

5. *Un codice premiale in materia fiscale.*

Il secondo principale fattore da cui dipende il raggiungimento della massa critica è assai efficacemente descritto dall'illuminista napoletano

¹⁷ Contro la separazione tra norme legali e norme morali, è ancor'oggi di straordinaria attualità il classico lavoro di H.L. Hart, "Positivism and the Separation of Law and Morals", *Harvard Law Review*, 71, 1958. Si veda anche lo studio di G. Tabellini, "The Scope of Cooperation: values and incentives", *Quarterly Journal of Economics*, August 2008.

¹⁸ A. Provasoli e G. Tabellini (*Il Sole 24 Ore*, 3 sett. 2011) avanzano, a tale riguardo, una proposta interessante e certamente fattibile: quella di confrontare le variazioni intervenute nei patrimoni (ai valori di carico) con i redditi dichiarati all'erario. In tal modo, si giungerebbe a ricostruire il patrimonio del nucleo familiare per verificare la coerenza con i redditi dichiarati e con le informazioni sui consumi dei beni durevoli.

Giacinto Dragonetti quando nel celebre saggio *Delle virtù e dei premi* (1766) scrive: "Quello che in altrui giovamento opera oltre o quanto le legge ad esso richiede merita special guiderdone [ricompensa]: se contribuisce in comune più degli altri, ne deve per ragione di risentire maggior utile... Non si opponga che quando alle virtù abbiano proposto la loro mercede [sia fissato un valore] si riguarderanno non più come azioni generose, ma mercenarie; in modo che però saranno sempre un prodotto di sforzo vigoroso e magnanimo. *La scarsezza delle virtù è ai giorni nostri un effetto della mancanza dei premi*" (corsivo aggiunto).¹⁹

E' difficile trovare, nel XVIII secolo, pensatori più lucidi e lungimiranti di Dragonetti sul tema qui in discussione. Si confronti tale brano con quello corrispondente di Cesare Beccaria in *Dei delitti e delle pene* del 1765: "Le leggi sono condizioni colle quali uomini indipendenti e isolati si unirono in società, stanchi di vivere in un continuo stato di guerra, e di godere una libertà resa inutile dall'incertezza di conservarla. Essi ne sacrificarono una parte per goderne il restante con sicurezza e tranquillità". E' agevole verificare l'adozione, in tale brano, della linea di pensiero hobbesiana quale emerge sia dal *De Cive* (1642) sia dal *Leviatano* (1651), le due grandi opere del filosofo inglese Thomas Hobbes. In definitiva, il punto importante da sottolineare è che una società che offre opportunità per facilitare l'esercizio di comportamenti virtuosi è una società che favorisce concretamente la diffusione di pratiche di compliance. Se ne comprende agevolmente la ragione. Il fatto è che la vita virtuosa è la vita migliore non solo per gli altri ma anche per se stessi. E' in ciò il significato proprio della nozione di bene comune, il quale non è riducibile alla mera sommatoria dei beni individuali. Piuttosto, il bene comune è il bene dello stesso essere in comune. Si noti che mentre pubblico è contrario di privato, comune è contrario di proprio. Al tempo stesso, però, il bene comune non è dissociabile dal bene individuale. Il bene del singolo non scompare, in modo indifferenziato, all'interno di una grandezza che è la sommatoria dei beni dei singoli. E' in ciò la differenza profonda tra bene comune e bene totale.

Il guadagno specifico che ci offre l'etica delle virtù è quello di indicarci che il bene è qualcosa che avviene, che si realizza mediante le opere. Qui sta la chiave per dare risposta alla domanda riguardante il motivo per "essere etici". Infatti, se non è bene per se stessi comportarsi in modo etico, perché non fare ciò che è bene per sé, anziché fare ciò che è raccomandato dall'etica? D'altro canto, se è bene per sé "essere etici", che bisogno c'è di offrire incentivi ai soggetti economici perché facciano ciò che è nel loro stesso bene fare? La soluzione al problema della motivazione morale dell'agente non è quella di fissargli vincoli (o dargli incentivi) per agire contro il proprio interesse, ma di offrirgli una più completa comprensione del suo bene. Solo se l'etica cessa di essere considerata come puro insieme di regole, (come esige il deontologismo) quello della motivazione morale cessa di essere un problema, dal

¹⁹ Per approfondimenti rinvio a L. Bruni e S. Zamagni, *Economia Civile*, Bologna, Il Mulino, 2005.

momento che siamo automaticamente motivati a fare ciò che crediamo sia bene per noi.²⁰

Ecco perché coltivare virtù è un obiettivo irrinunciabile non solamente dal punto di vista della cittadinanza – cosa da tempo risaputa – ma anche da quello dell'economia. Poiché le istituzioni economiche influenzano – e tantissimo – i risultati economici, occorre fare in modo che l'assetto economico-istituzionale della società incoraggi – e non penalizzi, come oggi stoltamente avviene – la diffusione più larga possibile tra i cittadini delle pratiche di reciprocità. I risultati poi seguiranno, nonostante quel che pensano gli antropologi scettici.

L'implicazione pratica di tale linea di pensiero è di grande momento. La virtù, nel senso dell'*aretè* aristotelica, è quella disposizione d'animo che soddisfa due condizioni, entrambe necessarie. L'una è lo sforzo, il sacrificio che si deve essere disposti a compiere; l'altra è l'utilità sociale che deve scaturire dall'azione virtuosa. “Noi chiamiamo Dio buono più che virtuoso – si legge in *Delle virtù e dei premi* – perché non ha Egli bisogno di sforzo per far del bene... Altro dunque non è la virtù che un generoso sforzo indipendente dalle leggi, che ci porta a giovare altrui. I suoi estremi sono il sacrificio a scapito del virtuoso e l'utile che ne risulta al pubblico”. Quanto a dire che perché un atto sia virtuoso non è sufficiente l'intenzione di fare del bene ad altri; bisogna anche farlo effettivamente.

Chiaramente, come accade per ogni altro sistema di pensiero, anche l'etica delle virtù va coltivata e sostenuta, intervenendo sia sul fronte culturale sia su quello propriamente legale. E' su tale sfondo che va collocata l'esigenza di arrivare ad un codice premiale in materia fiscale nel nostro paese, come già da tempo avviene altrove. Valga per tutti l'esempio dell'amministrazione fiscale australiana che prevede che l'azione di chi impone una norma fiscale deve essere guidata dalle attitudini di chi è soggetto alla norma stessa: chi adempie in modo corretto è ricompensato con aiuti in modo che l'adempimento risulti il più semplice possibile.

Infatti, è ormai ampiamente noto che l'inasprimento delle pene è scarsamente efficace nella lotta all'evasione. Anzi, oltre un certo grado di severità, le sanzioni tendono ad incoraggiare comportamenti di spinto opportunismo, come gli esperimenti di laboratorio condotti sul “gioco dell'investimento” hanno chiaramente dimostrato.²¹ La relazione tra grado di severità delle pene e gettito fiscale è rappresentabile mediante una curva a forma di parabola, prima crescente e poi decrescente: oltre il livello di severità che corrisponde al punto di

²⁰ Cfr. L. Bruni, A. Smerilli, *La leggerezza del ferro. Una teoria economica delle organizzazioni a movente ideale*, Milano, Vita e Pensiero, 2011. Nel saggio di L. Guiso, P. Sapienza, L. Zingales, “Civic Capital as the missing link”, NBER, 15845, March 2010, si trova una interessante definizione di “capitale civico”: l'insieme di credenze e valori condivisi e persistenti che aiutano un gruppo a superare il problema del *free riding* nel perseguimento di attività socialmente valide.

²¹ Si veda V. Pelligra, “Fiducia e produttività”, *Sindacalismo*. Luglio 2009.

massimo della parabola, l'inasprimento delle sanzioni provoca una diminuzione di gettito. Ecco perché l'introduzione di premi alla fedeltà fiscale sortirebbe effetti certamente più soddisfacenti dell'inasprimento delle sanzioni penali e amministrative. Facendo leva sulla virtù, un codice premiale costituirebbe un potente strumento per la diffusione di quell'ethos fiscale, di cui si avverte un grande bisogno nel nostro paese.²²

Ad onor del vero va detto che tale processo ha iniziato il suo iter in Italia, anche se ancora tante sono le resistenze e soprattutto le diffidenze. Se ne possono comprendere le ragioni, che però non ammettono giustificazioni. Dopo secoli di cultura del sospetto, non deve meravigliare se l'atteggiamento prevalente nell'amministrazione fiscale è ancora quello per cui l'evasione si presume sempre, salvo prova contraria. Mentre dovrebbe essere vero il viceversa. Non ci si rende così conto che un sistema di punizioni diffonde sempre diffidenza tra coloro ai quali esse sono rivolte e la diffidenza distrugge o diminuisce la fiducia istituzionale – quella cioè inerente al funzionamento delle istituzioni. Come Luhman ha argomentato ²³, quanto 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. Ancora una volta il caso italiano è paradigmatico. Come sopra riferito, sia per Banfield sia per Putnam è la mancanza di fiducia generalizzata, dovuta al retaggio storico, la causa prima del mancato aggancio del Mezzogiorno al Centro-Nord. Quale la svista teorica e metodologica di una tesi del genere? Quella di assumere l'immutabilità dei *pattern* di comportamento. Il che non è. Locke²⁴, ad esempio, dà evidenza di casi mutuati dall'esperienza del Sud Italia e del Nord Est del Brasile in cui, a partire da condizioni simili a quelle enfatizzate da Banfield, fiducia generalizzata e cooperazione sono emerse in conseguenza dell'azione di minoranze profetiche e dell'adozione di mirate politiche di intervento.

Si pensi ad esempio all'enorme effetto positivo che l'annuncio da parte dello Stato di un tetto alla pressione tributaria verrebbe ad avere; l'effetto cioè di segnalare che il fine ultimo della lotta all'evasione è la riduzione della tassazione e soprattutto un miglioramento delle cose sul fronte dell'equità. In tal modo, il cittadino percepirebbe che la tassazione è strumento per la promozione dello sviluppo e non già per conservare immutati livelli di spesa pubblica improduttiva. Altro esempio concreto di premio fiscale è quello di differenziare la tassazione patrimoniale in funzione dei redditi dichiarati in precedenza dal contribuente. Si verrebbero così a tassare più pesantemente i patrimoni che si sono formati con redditi non tassati, premiando al contempo le dichiarazioni fedeli con il riconoscimento di franchigie o riduzioni

22 E. Fehr, B. Rockenbach, "Detrimental effects of sanctions on human altruism", *Nature*, 422, 2003.

23 N. Luhman, *La fiducia*, Bologna, Il Mulino, 2002.

24 R.M. Locke, "Building trust" in A. Flora (a cura di), *Mezzogiorno e politiche di sviluppo*, Napoli, ESI, 2002.

d'imposta. Altra forma ancora di logica premiale è quella che favorisce il contatto diretto del fisco col contribuente, come avviene in molti dei paesi europei. Il cittadino non si sentirebbe così perseguitato, e scongiurerebbe controlli troppo frequenti e dispendiosi sotto i profili sia psicologico sia economico. La fedeltà fiscale verrebbe dunque premiata con controlli meno invasivi e umilianti. Infine, non posso non far parola del patto anti-evasione tra Agenzia delle Entrate e Comuni della regione Emilia-Romagna del cui meccanismo operativo e dei risultati brillanti finora raggiunti si parla nel saggio di A. Gentile in questo volume. Tale esperienza è esemplare di quanto efficace possa risultare la lotta all'evasione quando enti diversi – nel caso di specie, Comuni e Agenzia delle Entrate – collaborano tra loro in forme leali e intelligenti.

6. *Anziché una conclusione*

Il senso ultimo del ragionamento sviluppato nelle pagine precedenti è quello di suggerire che il dibattito intorno alla lotta all'evasione, oggi acceso più che mai in Italia, può costituire una provvidenziale occasione per ripensare in chiave generativa il ruolo dell'azione politica. Invero, se il *proprium* della politica è il prendersi cura del bene umano, allora il suo fondamento va cercato nell'idea dello "stare con", dato che per poter cogliere l'identità dell'agire umano occorre collocarsi nella prospettiva della persona che agisce e non nella prospettiva neutra della terza persona – come fa il giusnaturalismo – oppure in quella dello spettatore imparziale – come fanno le diverse versioni antiche e moderne del contrattualismo. Già l'Aquinante aveva osservato che il bene morale, essendo una realtà pratica, lo conosce primariamente non chi lo teorizza, ma chi lo attua: è lui che sa individuarlo e quindi sceglierlo con certezza tutte le volte in cui è in discussione. Nasce qui la sollecitazione a portare nell'*agorà* della *polis* non solamente i temi della verità e della libertà, ma anche quelli della solidarietà fraterna. Ciò in quanto l'azione politica non può essere riduttivamente concepita nei termini di tutto ciò che serve ad assicurare la *convivenza* sociale; piuttosto, essa deve mirare alla *vita in comune*. Come Aristotele aveva ben compreso, la vita in comune tra esseri umani è cosa ben diversa dalla mera comunanza del pascolo propria degli animali. Nel pascolo, che pure realizza una forma di convivenza, ogni animale mangia per proprio conto e cerca, se gli riesce, di sottrarre cibo agli altri. Nella società umana, invece, il bene di ognuno può essere raggiunto solo con l'opera di tutti. Ma soprattutto, il bene di ognuno non può essere fruito se non lo è anche dagli altri.

Oggi sappiamo che per assicurare la sostenibilità di una vitale economia di mercato c'è bisogno di una continua immissione di valori dall'esterno del mercato stesso, proprio come suggerisce il cosiddetto paradosso di Böckenförde, secondo cui lo Stato liberale secolarizzato vive di presupposti che esso medesimo non può garantire. L'idea del paradosso sta in ciò che lo Stato liberale può esistere solo se la libertà, che esso

promette ed assicura ai suoi cittadini, viene regolata dalla costituzione morale dei singoli e da strutture della società ispirate al bene comune. Se invece lo Stato liberale tenta lui stesso di imporre quella regolazione, avvalendosi del suo potere di coercizione, esso rinuncia al proprio essere liberale, finendo col ricadere in quella stessa istanza di totalità da cui afferma di emanciparsi.

L'economia di mercato postula bensì l'eguaglianza tra tutti coloro che vi prendono parte, ma al tempo stesso genera, ex post, diseguaglianza di risultati. Ebbene, quando l'eguaglianza nell'essere diverge troppo e troppo a lungo dall'eguaglianza nell'avere, è la ragion stessa del mercato ad essere messa in dubbio e a produrre risultati perversi. Operare perché la tassazione possa diventare valido strumento di lotta all'aumento scandaloso delle diseguaglianze – nel nostro come negli altri paesi dell'Occidente avanzato – è allora il modo più responsabile ed efficace di realizzare quella fiducia reciproca tra contribuenti e gestori della fiscalità da cui ultimamente dipende la *tax compliance*. Non si dimentichi, infatti, che la fiducia è una categoria che ha natura relazionale, e che in quanto tale postula la reciprocità tra i soggetti coinvolti. Non è dunque una speranza solitaria, ma l'aspettativa che chi ha ricevuto fiducia a sua volta reciprocamente. Nel caso della fiducia istituzionale, c'è l'aspettativa che le istituzioni e il personale che le rappresentano compiano azioni che non danneggino immotivatamente il cittadino e soprattutto che facciano vedere, in modo trasparente, che fine fanno le tasse che si pagano. Quando invece tale aspettativa è frustrata, nel cittadino subentra la delusione e la voglia di rivalsa nelle forme ormai a tutti ben note.²⁵

E' in ciò il *proprium* dell'approccio premiale: distribuire premi in abbondanza significa sia credere che la virtù è più contagiosa del vizio sia favorire il raggiungimento di quella massa critica da cui dipende ultimamente la vittoria sull'evasione. Se la cultura italiana, fedele al proprio fondamento, avesse dedicato, nel corso degli ultimi due secoli, spazio e attenzioni adeguate all'approccio dragonettiano come esso certamente avrebbe meritato, non ci troveremmo oggi a dover combattere contro un fenomeno così pervasivo e devastante come è la nostra evasione fiscale.

²⁵ Un interessante sviluppo di tale punto è quella di R. Inglehart, "Post-modernization erodes respect for authority, but increases support for democracy", in P. Norris (Ed.), *Critical Citizens*, Oxford, Oxford University Press, 1999.