

EVASIONE FISCALE E NUOVE TIPOLOGIE DI ACCERTAMENTO:
UNA INTRODUZIONE ALL'ANALISI ECONOMICA

LUIGI BERNARDI e LUIGI ALBERTO FRANZONI
Università di Pavia *Università di Bologna*

JEL CLASSIFICATION: H20 – H24 – H26

KEYWORDS: Evasione fiscale – Entità – Cause – Nuove tipologie di accertamento

EVASIONE FISCALE E NUOVE TIPOLOGIE DI ACCERTAMENTO: UNA INTRODUZIONE ALL'ANALISI ECONOMICA *

di

Luigi Bernardi

Dipartimento di economia pubblica e territoriale - Università di Pavia

e

Luigi Alberto Franzoni

Dipartimento di Scienze economiche - Università di Bologna

Abstract

Tax evasion is still widespread around the world, among the most advanced countries too. Its level in Italy is comparatively very high, as it is commonly recognized. This essay offers a broad non-technical outline of the main topics concerning tax evasion, from the economist's point of view. **The first section** introduces the paper, summarizes its main contents, and depicts the basic conclusions and suggestions. **The second section** is devoted to a critical survey of existing empirical estimates on evasion magnitude, both in Italy and in other Western countries. Some figures on tax evasion consequences in Italy are then briefly discussed. **The third section** focuses on individuals' decision to evade, inside the framework built on the classical grounds of Allingham-Sandmo's (A/S) model. It scrutinizes A/S model's hypotheses and implications and finally introduces some other factors which may prove relevant for the decision to evade taxes. According to this framework, **the fourth section** analytically derives the main properties of new audit procedures, recently adopted or proposed in Italy.

Parole chiave: Evasione fiscale, Entità, Cause, Nuove tipologie di accertamento

Codici JEL: H20, H24, H26

E-mail Bernardi: eunice@unipv.it

E-mail Franzoni: franzoni@economia.unibo.it

Pavia - Bologna, Gennaio 2004

* Questo studio è stato elaborato nell'ambito del contratto di ricerca Sogei - Dipartimento di economia pubblica e territoriale dell'Università di Pavia su "Nuovi metodi di accertamento per le piccole e le medie imprese". Risultato di un'impostazione comune, il testo è dovuto principalmente a L. Bernardi, per i paragrafi 1 e 2, ed a L. Franzoni per i paragrafi 3 e 4. Gli autori sono grati a D. Corrado per utili osservazioni e commenti.

1. Introduzione e sintesi esecutiva

L'evasione fiscale è fenomeno complesso e multiforme, nelle cause e negli effetti, da sempre radicato nei sistemi tributari di ogni paese, e che, secondo le stime prevalenti, raggiunge in Italia livelli assai superiori a quelli medi europei. Come per molti altri argomenti, la letteratura economica si è interessata all'evasione a cicli alterni. Negli ultimi anni vi è stato un notevole ritorno di interesse. Lo spiega in primo luogo la diffusione di allarmanti (ma concordi) quantificazioni sulla dimensione assunta dal fenomeno, ciò che pone un problema rilevante di equità tributaria, specie orizzontale. Vi è, inoltre, la (contraddittoria) consapevolezza che politiche draconiane di recupero dell'evasione potrebbero avere effetti macroeconomici indesiderabili, sia dal lato dell'offerta che da quello della domanda, proprio nel momento in cui si chiedono riforme tributarie finalizzate a contribuire alla ripresa dello sviluppo.

Anche da questo punto di vista si comprendono quindi le proposte di nuovi strumenti di accertamento, volti ad un recupero dell'evasione, ma in un contesto cooperativo con l'Amministrazione finanziaria. Le giustificano anche, e soprattutto, la difficoltà ed i costi di svolgere in termini efficaci la normale attività di accertamento e contenzioso. Una corretta impostazione dei nuovi strumenti di accertamento, che tuttavia non presenti effetti di rimbalzo negativi e non eluda il vincolo dell'equità orizzontale, presuppone che essi siano formulati con un'adeguata conoscenza della complessa realtà e delle cause dell'evasione, così come dell'analisi economica degli strumenti di controllo. Questo rapporto presenta una prima introduzione agli aspetti essenziali della materia.

La valutazione quantitativa dell'evasione (*par. 2*) può essere svolta con diversi metodi, ma sarà sempre una stima *virtuale*, sia per l'intrinseca non conoscibilità di una realtà inesistente (le imposte evase), sia per gli effetti di retroazione su imponibili, gettiti ed evasione stessa che avrebbe il recupero dei prelievi non pagati. Ogni metodo presenta vantaggi e limiti suoi propri: l'incrocio con l'analisi teorica della decisione di evadere porta a concludere che questa sarebbe determinata principalmente da variabili strettamente economiche. Ne consegue la conferma che il controllo dell'evasione non

può prescindere dall'esistenza di un sistema di sanzioni che influiscano sul comportamento degli agenti.

L'entità dell'evasione fiscale in Italia risulta elevata, mediamente non lontana da un livello pari al doppio di quella rilevata negli altri paesi europei. Le ragioni del fenomeno vengono comunemente attribuite in via prevalente alla scarsa efficienza del sistema di controllo e repressione e alla dispersione del tessuto produttivo, con prevalenza di imprese medio-piccole, più allergiche agli oneri contabili. Si può aggiungere il circolo vizioso "alte aliquote-elevata evasione", che ha caratterizzato i decenni successivi alla riforma del 1972, ed un senso civico non ancora consolidato, specie in alcune regioni del paese. Non va infine trascurata la diffusa insoddisfazione per l'ammontare e la qualità dei servizi ricevuti dal settore pubblico e l'effetto esercitato dai gruppi di pressione sulla volontà della classe politica.

L'evasione si concentra sui soggetti e nei settori dove risulta più agevole dichiarare imponibili inferiori a quelli effettivi. Il valore *virtuale* relativo agli imponibili evasi viene stimato mediamente nel 40 per cento circa riguardo all'Iva, e nel 25 per cento circa rispetto all'Irpef ed all'Irpeg. Il valore relativo all'Irpef va per altro disaggregato in un dato di circa il 10 per cento per dipendenti e pensionati e di circa il 50 per cento per autonomi ed imprenditori. Sempre in termini *virtuali*, il *tax gap* si collocherebbe intorno al 10 per cento circa del Pil. Questo dato evidenzia chiaramente un dilemma delle politiche di controllo: tentativi di recuperi elevati possono essere frustrati dagli effetti di ritorno sugli imponibili; obiettivi contenuti possono lasciare sostanzialmente immutata la situazione attuale, con i suoi effetti distorsivi, specie sul piano dell'equità orizzontale. Si deve quindi adottare una strategia graduale di rientro, che finanzia la riduzione delle aliquote su tutti i contribuenti, potenziando così il ripristino di un grado superiore di equità orizzontale.

E' dunque necessario individuare le ragioni e le modalità della decisione di evadere da parte del contribuente, per identificare i possibili punti d'intervento da parte dell'Amministrazione. Il modello di partenza (*par. 3.1*) è tuttora quello proposto da Allingham e Sandmo (1972), il quale presenta la scelta di evadere come decisione di un agente economico razionale che vuole massimizzare la propria l'utilità attesa data una certa probabilità di essere sottoposto ad accertamento. Se evade ottiene un premio, se è

scoperto viene sanzionato. Dovrà quindi scegliere un livello di evasione che tenga conto di questi fattori, dato il suo grado 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. In base ad esse si possono tra l'altro identificare le condizioni di convenienza dell'evasione, il beneficio del contribuente e la perdita di gettito; variabili tutte decisive per configurare nuove tipologie di accertamento.

Questo quadro analitico va per altro utilizzato con una ragionevole prudenza. Nella realtà empirica, alcune variabili del modello (*par. 3.2*) possono essere condizionate da errori di percezione (le aliquote o la probabilità di accertamento) o da vincoli operativi, come quelli che riguardano l'entità delle sanzioni o la frequenza dei controlli. Il comportamento del contribuente può non essere ispirato solo a calcoli razionali di convenienza economica e può essere oscurato dall'azione di gruppi di interesse e dalle loro connivenze politiche. Appare rilevante il *frame* istituzionale e sociale in cui si collocano le decisioni, specie quanto a coscienza civica consolidata ed alla "rispettabilità" della classe politica ed amministrativa. La presenza di incertezza riguardo ai valori degli accertamenti, specie per i redditi di impresa, complica ulteriormente il quadro.

In ogni caso le modalità a e non solo la frequenza degli accertamenti condizionano fortemente la decisione di pagare o evadere le imposte. Questa considerazione conduce all'analisi delle nuove tipologie degli accertamenti stessi (*par. 4*). Gli *studi di settore* permettono l'attuazione della prescrizione teorica di concentrare gli accertamenti sui contribuenti con redditi che maggiormente si discostano dal livello previsto per la loro tipologia di attività. Inseriti nel processo di accertamento induttivo, gli studi consentono un'inversione semplice dell'onere della prova. Gli studi infine offrono ai contribuenti un termine di riferimento per valutare il costo di una probabile esclusione dall'accertamento. Le prime indicazioni sembrano suggerire che gli studi di settore abbiano un effetto positivo sul gettito, malgrado i tassi di adesione rimangano poco elevati (inferiori al 60%). *Il condono* è un'offerta dell'Amministrazione, a copertura del rischio di accertamento, finalizzata ad un incremento immediato del gettito fiscale. Nel contesto A/S si dimostra che il contribuente potrebbe essere disposto a pagare una

somma elevata. Nella pratica ciò non succede, non essendo l'Amministrazione generalmente in grado di personalizzare in modo adeguato l'offerta individuale e dovendosi dunque adattare alla domanda, sotto il vincolo del gettito da conseguire. Questo può essere elevato, ma l'operazione può influire negativamente, soprattutto se ripetuta, sui tassi di adempimento futuri, in quanto rende meno credibile l'attività di accertamento. *L'accertamento con adesione* (e, in modo simile, *la conciliazione giudiziale*) riprendono istituti di *tax settlement* diffusi in molti paesi e consentono di evitare (o sospendere) l'accesso a un contenzioso ingestibile e infruttifero per l'Amministrazione, se il contribuente accetta, con una sanzione sostanzialmente ridotta, l'offerta personalizzata di accertamento dell'Amministrazione. Nella logica A/S, cadendo la sanzione, può per altro aumentare la propensione iniziale all'evasione (bilanciata in misura parziale dall'adesione all'accertamento). Da ultimo, con la L. f. 2003 è stato proposto il *concordato preventivo*, che predetermina per un triennio le imposte da pagare per contribuenti con ricavi fino a cinque milioni di Euro. Il nuovo strumento si inserisce nella tendenza a forfetizzare le imposte e ad offrire al contribuente menù sempre più ampi di scelta dei regimi impositivi. Nella logica A/S, la disponibilità a pagare del contribuente dovrebbe essere elevata, incorporando le imposte comunque versate più l'imposta che il contribuente sarebbe disposto a versare per un condono (quest'ultima pari agli esborsi attesi in caso di accertamento, più il valore attribuito sia al rischio che al disagio di un accertamento). Il gettito atteso potrebbe essere quindi elevato. Punto critico rimane la capacità di deterrenza dell'Amministrazione nei confronti di chi non si adegua: solo una riduzione sostanziale delle rendite da evasione può spingere i contribuenti ad aderire ed a versare degli importi consistenti.

2. Le dimensioni dell'evasione: entità ed effetti

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

Il tentativo di produrre valutazioni quantitative dell'evasione fiscale ha sempre sollevato un notevole interesse, tra gli studiosi e tra i politici. Tuttavia, ogni stima, per

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

Le metodologie di stima dell'evasione si sono evolute col tempo, per precisione e per articolazione degli aspetti specifici che permettono di evidenziare. Questo progresso è dipeso principalmente da una crescente e più affidabile disponibilità di dati, oltre che dal perfezionamento delle tecniche di valutazione. Di conseguenza, metodologie dal diverso grado di sofisticazione vengono impiegate in contesti informativi più o meno ricchi e procedure relativamente meno avanzate vengono tuttora impiegate, quando si svolgono confronti tra realtà nazionali fortemente diversificate, anche sul piano istituzionale. Le tecniche utilizzate possono essere distinte in tre gruppi principali.

- a) Indicatori monetari e dell'economia sommersa: si cerca di far emergere l'ammontare degli imponibili evasi tenendo conto di indicatori sintetici della dimensione effettiva dell'economia reale rispetto a quella fiscalmente rilevabile, quali l'entità del circolante (le transazioni irregolari si saldano per contante) o l'ampiezza dell'economia sommersa. Oltre a un grado elevato di approssimazione, queste procedure presentano un difetto intrinseco: limitando il fenomeno evasivo a quello emergente dalle attività irregolari, implicitamente assumono la piena lealtà fiscale delle attività regolari. Ne consegue ovviamente una sottostima dell'evasione.
- b) Metodo della contabilità nazionale: è il metodo tuttora più diffuso e confronta l'ammontare complessivo degli imponibili dichiarati con la stima di quelli potenziali, dedotti dagli aggregati comparabili di contabilità nazionale. Si tratta di un metodo abbastanza affidabile e che può essere applicato a molti paesi in termini omogenei, ma che rende difficile aggiungere la stima delle imposte non versate (c. d. *tax gap*) a quella degli imponibili evasi. Non è inoltre facile

disaggregare la stima al di là delle grandi categorie di reddito e consumo (da lavoro dipendente, lavoro autonomo, impresa, delle società, dell'Iva per grandi settori produttivi o classi di consumo e simili).

- c) Confronti campionari tra redditi dichiarati ed accertati, o rilevati da altra fonte: una classe finale di procedure si basa ancora sul confronto tra imponibili dichiarati e quelli presumibili da altre fonti, in questo caso di tipo microeconomico: principalmente dai valori rilevati dall'Amministrazione in sede di accertamento o da indagini campionarie su redditi, ricchezza e consumi delle famiglie. Queste ultime metodologie permettono un dettaglio fine (per tipologie di contribuenti) delle stime di evasione e la quantificazione dei *tax gap*. Tuttavia, i valori dei redditi (o consumi) di confronto possono risentire dell'*under-reporting* o di altre distorsioni delle indagini campionarie e degli arbitrî dei valori emersi dagli accertamenti, talvolta intesi a instaurare un gioco strategico e processuale con il contribuente. Ne deriva che l'estensione dei risultati campionari all'universo (c. d. *grossing-up*) risulta spesso non coerente con i corrispondenti aggregati osservati, sia fiscali che di contabilità nazionale.

Chiudiamo questa breve illustrazione con un *caveat* finale: salvo che in casi limitati, le stime dell'evasione sono state condotte in prevalenza senza molti riferimenti al modello teorico della decisione di evadere (cfr. par. 3) per cui le inferenze reciproche tra le due analisi sono limitate e spesso incoerenti. L'incrocio teoria-stime empiriche (anche con valutazioni di economia sperimentale) ha comunque fatto emergere un risultato che sembra piuttosto robusto: le variabili strettamente economiche influenzano l'evasione più di quelle di tipo psicologico e sociale. Se ne deduce che una politica anti-evasione deve comunque essere basata su rimedi punitivi e che le variabili economiche sono quelle da tenere in maggior considerazione nel valutare l'efficacia delle vari procedure di accertamento: di qui la struttura adottata nel seguito della nostra analisi (cfr. parr. 4-5).

2.2 L'entità dell'evasione: una panoramica internazionale e la collocazione dell'Italia

Le rilevazioni disponibili più ricche sono anche in questo caso quelle relative agli Stati Uniti: esse hanno consentito la prima di non molte indagini coerenti con la teoria (Clotfelter, 1983). L'elasticità marginale del reddito dichiarato rispetto a quello effettivo risulta compresa tra valori di 0,5 e 0,8, a secondo delle diverse tipologie di reddito e contribuenti. I dati di confronto sono quelli che emergono da una procedura di valutazione del grado di adesione dei contribuenti (*TCPM – Taxpayer Compliance Measurement Program*), svolta periodicamente dall'ufficio preposto alla riscossione delle entrate (*IRS – Internal Revenue Service*). I medesimi dati hanno indotto a stimare valori di *compliance* riguardo all'*Income tax* distribuiti tra il 73 per cento ed il 90 per cento: l'ammontare complessivo delle imposte evase si sarebbe collocato negli ultimi anni intorno al 17 per cento del totale dovuto per l'*Income Tax*, un valore non irrilevante (Andreoni, Erard, Feinstein, 1998).

Indicazioni quantitative simili sono state ottenute con metodi analoghi anche per altri paesi avanzati, ad esempio l'Olanda (Hessing *et al.*, 1992), la Svizzera (Pommerehne *et al.* 1994) e il Canada (KPMG, 1994), mentre è risultato superiore il grado di evasione di un paese meno sviluppato, in termini economici e sociali, ed inoltre "mediterraneo", la Spagna (de Juan *et al.*, 1994). Questi caratteri determinano infatti un livello più elevato di evasione, per la maggiore estensione dell'economia sommersa, una corruzione amministrativa più diffusa ed un'etica civica non ancora consolidata (Bovi, 2002). Si tratta di aspetti presenti anche nella realtà italiana e che concorrono con altri, indicati in seguito, a determinare nel nostro paese un livello comparativamente elevato di evasione. Lo si può osservare con riferimento ai dati riportati dalla successiva Tab. 1.

Si tratta di stime dell'evasione fiscale in alcuni dei principali paesi Ocse, relative agli anni 1975-85, ma sostanzialmente ancora attuali, ottenute in parte col metodo monetario (che rivela principalmente l'economia sommersa) ed in parte col metodo contabile, ovvero con il confronto tra aggregati fiscali e di contabilità nazionale.

Tab. 1 - Stime dell'economia sommersa, proxy dell'evasione fiscale - Paesi Ocse - % del Pil

	<i>1975</i>		<i>1985</i>	
	Monetaria	Contabile	Monetaria	Contabile
<i>Italia</i>	14,0 - 18,0	8,5	20,0	14,2
<i>Francia</i>	-	-	6,3 - 6,7	-
<i>Germania</i>	3,4 - 12,1	4,8	3,7 - 14,0	-
<i>Regno Unito</i>	2,9 - 13,0	1,0 - 4,0	14,5 - 15,9	3,5
<i>Stati Uniti</i>	3,0 - 14,0	1,5 - 4,0	10,0 - 15,0	-

Fonte: Tanzi, 1996

Le ragioni dell'elevato livello dell'evasione in Italia sono largamente note, pur se oggetto di qualche controversia (per tutti, Bernasconi, 1995). Ai fattori già richiamati, si può aggiungere una ricorrente mancanza di volontà politica nel perseguire la lealtà fiscale e l'assenza di un sostanziale potere di minaccia dell'apparato preposto alla sequenza accertamento-contenzioso. Va ancora ricordato il tessuto disperso delle imprese italiane, in gran prevalenza di piccole dimensioni e con una quota crescente dedicata ad attività difficilmente quantificabili di offerta di servizi.

L'aspetto più controverso nell'analisi delle cause dell'eccesso italiano di evasione riguarda la relazione con il livello delle aliquote. L'opinione corrente attribuisce anche al valore elevato, e cresciuto nel tempo¹, delle aliquote una "costrizione" all'evasione: di qui la conseguente tolleranza politica, amministrativa e giudiziaria. Quale che sia il reale effetto delle aliquote sull'evasione e la causalità storica tra i due fenomeni, è certo che negli anni successivi alla riforma tributaria del 1972 (per tutti, Pedone, 1980) si è rincorso il gettito non con un controllo tempestivo (e a basse aliquote) dell'evasione, ma con aumenti di aliquote e con nuove imposte, peggiorando l'iniquità orizzontale del sistema e creando un involuppo evasione-aliquote, che, oltre a cronicizzare la tendenza all'illecito, rende ora più costosa per il contribuente (date le aliquote) la riduzione dell'evasione.

2.3.1 Le stime italiane con il metodo della contabilità nazionale

Questa procedura è stata usata estensivamente per stimare l'entità dell'evasione fiscale in Italia. A parte alcuni precedenti parziali, relativi in prevalenza ad Irpef ed Iva (per una rassegna: Bernasconi, 1995), la maggior parte dei lavori sono quelli condotti durante gli anni '90, di cui riportiamo le caratteristiche e i risultati principali (Tab. 2).

¹ L'aliquota media Irpef era nel 1975 del 9 per cento, attualmente è salita a circa il 22 per cento. L'aliquota Irpeg, inizialmente al 25 per cento è salita fino al 37 per cento, per ridursi attualmente al 34 per cento. Quella sui redditi da interessi era del 15 per cento, con esclusione dei titoli di Stato, ora è del 12,5 per cento (titoli di Stato e a lungo termine) o del 27 per cento (depositi e titoli a breve). Quella standard sull'Iva è aumentata dal 12 al 20 per cento. Si tenga inoltre conto delle varie imposte aggiuntive (Ilor, patrimoniale, Ici, Irap) o introdotte in tempi successivi alla riforma o di cui si è ridotta la deducibilità.

- a) Convenevole (s.d., ma primi anni '90) ha prodotto una sintetica stima dell'evasione Iva sia quanto all'imponibile che all'imposta, per gli anni dal 1985 al 1993. Mediamente, la base risulta evasa per il 40 per cento circa e l'imposta per un ammontare molto simile. In termini di Pil, il valore dell'Iva evasa sarebbe stato di circa 3 punti, ovvero tre volte il valore osservato mediamente negli altri grandi paesi europei (Francia, Germania e Regno Unito).
- b) Bernardi (1996) ha elaborato una stima disaggregata per tipologie di redditi imponibili Irpef con riferimento al 1994. L'evasione totale viene quantificata nel 22,9 per cento della base potenziale. Un valore analogo è attribuito all'erosione complessiva. I dati totali sono comunque poco significativi. L'evasione Irpef sarebbe infatti solo dell'8,5 per cento per lavoro dipendente e pensioni, ma arriverebbe al 59,5 per cento per il complesso dei redditi degli indipendenti (autonomi, impresa e partecipazione). L'erosione sarebbe invece il maggior fattore di abbattimento dei redditi potenziali da terreni, fabbricati e capitale.
- c) Bernardi e Bernasconi (1996) hanno realizzato una stima completa dell'evasione fiscale in Italia con il metodo della contabilità nazionale che presenta due aspetti di rilievo: si considera in modo integrato l'intera struttura del sistema di prelievo, partendo dalla fase di formazione del valore aggiunto (Iva), per passare poi a quella della sua distribuzione tra redditi personali (Irpef e Irpeg), divisi per tipologie di redditi, di settori e di contribuenti. Inoltre lo studio non si esaurisce con la valutazione degli imponibili evasi ma aggiunge anche una stima dei *tax gap*. Purtroppo l'anno di riferimento (1991: u.d.d. nell'anno dell'analisi) non è molto aggiornato, ma è presumibile, in base ad evidenze successive, che gli ordini di grandezza emersi da questo studio non si siano col tempo modificati sostanzialmente. Comunque, più in dettaglio:
- Iva: la base imponibile sarebbe evasa per circa il 40 per cento, un valore medio complessivo, compreso tra un minimo del 14,6 per cento nell'industria in senso stretto ed un massimo del 58,3 per cento nel commercio. Il *tax gap* conseguente sarebbe di circa il 38,6 per cento dell'imposta dovuta;
 - Irpef: la base imponibile sarebbe evasa per circa il 26 per cento, un valore

Tab. 2 - Principali stime dell'evasione in Italia negli anni '90 con il metodo della contabilità nazionale

Stime	Anno di stima	Irpef				Irpeg		Iva	
		<u>Dipendenti</u>		<u>Indipendenti</u>		% Base	% Imposta	% Base	% Imposta
		% Base	% Imposta	% Base	% Imposta	% Base	% Imposta	% Base	% Imposta
Convenevoles, 1995 circa	1985-1993							40,1	42,3
Bernardi, 1996	1994	8,5	-	59,5	-				
Bernardi e Bernasconi, 1996	1991	8,5	12,9	62,8	68,5	26,8	30,6	40,1	38,6
Secit, 1997	1989-1993							37,8	-
Sogei, 1999	1994			68,5	-	52,2	-	32,9	-

intermedio tra il minimo dell'8,5 per cento dei redditi da lavoro dipendente ed il massimo del 62,8 per cento per i redditi di autonomi, imprese individuali e società di persone. Il *tax gap* conseguente sarebbe ovviamente maggiore, data la progressività dell'imposta, assumendo valori crescenti dal 12,9 per cento dei dipendenti al 68,5 per cento degli indipendenti. Tra questi i livelli più elevati riguarderebbero i commercianti (77,7 per cento) e gli artigiani (71,6 per cento), quelli più contenuti i professionisti (44,7 per cento).

- Irpeg: la base imponibile delle società non finanziarie sarebbe evasa per il 26,8 per cento, con un *tax gap* Irpeg del 30,6 per cento, a cui, nell'anno di stima, se ne aggiungeva uno analogo relativo all'Ilor.

Nel complesso lo studio evidenziava un *tax gap virtuale* complessivo che, proiettato all'anno in cui è stato effettuato (1995), veniva quantificato in circa 230.000 miliardi di vecchie lire, pari al 12 per cento circa del Pil di allora, al 30 per cento delle entrate effettive della Pubblica amministrazione e a quasi il doppio del fabbisogno di cassa del Settore statale.

- d) Il Secit (1997) ha effettuato una stima per la base imponibile Iva, riguardo agli anni 1989-1993. I risultati confermano e presentano alcuni dettagli aggiuntivi, rispetto a quelli ottenuti in precedenza da Bernardi e Bernasconi. In totale l'imponibile evaso è risultato mediamente pari al 35-40 per cento di quello potenziale, un valore compreso tra il 30 per cento circa dell'industria in senso stretto ed uno quasi doppio per il commercio. Una disaggregazione territoriale per l'industria in senso stretto conferma un aspetto del dualismo italiano: da un valore inferiore o nell'intorno del 20 per cento nel Nord, si sale ad uno prossimo al 60 per cento per le regioni meridionali.
- e) La Sogei (1999) ha realizzato l'analisi più recente con la metodologia contabile, riprendendo da vicino l'approccio di Bernardi e Bernasconi (1996), ma con due aspetti di particolare interesse: l'anno di stima è avanzato al 1994; le elaborazioni sono fondate sull'enorme disponibilità di dati analitici inclusi nell'Anagrafe tributaria. I risultati confermano gli ordini di grandezza rilevati da Bernardi e Bernasconi, i cui valori assoluti vengono a volte ridimensionati, sia per effetto di

modifiche introdotte nel sistema di conti Sec79, sia in conseguenza di una apparente traccia di riduzione dell'evasione, che si sarebbe verificata nel corso dei primi anni '90: un elemento che forse potrebbe giustificare l'espansione della "protesta fiscale" che si sviluppò proprio in quel periodo. In altri casi, tuttavia, le stime di evasione Sogei sono più elevate: evidentemente, l'utilizzo dei dati dell'Anagrafe tributaria ha permesso una valutazione più esatta delle componenti attive e passive dei redditi. La Sogei comunque ha stimato nel 33 per cento circa l'evasione della base Iva, in oltre il 68 per cento quella degli indipendenti Irpef e nel 52,2 per cento quella delle società non finanziarie.

2.3.2 Le stime italiane con il metodo delle comparazioni campionarie

Tra le stime dell'evasione svolte con queste metodologie si devono ricordare almeno due indagini, entrambe condotte verso la metà degli anni '90, con riferimento all'Irpef dichiarata in anni precedenti.

- a) Il confronto tra i redditi dichiarati e quelli rilevati da indagini campionarie (Cannari *et al.*, 1995) è stato svolto con riferimento all'indagine Banca d'Italia sui redditi delle famiglie italiane nel 1989. L'ipotesi che lo giustifica è che la rilevazione campionaria è anonima, volontaria e senza conseguenze, quindi, si presume, più veritiera delle dichiarazioni fiscali. La comparazione è stata svolta in termini di redditi netti, per tre categorie di contribuenti: lavoratori dipendenti, imprenditori (principalmente: artigiani e commercianti) e professionisti. La differenza tra il reddito *medio* dichiarato al fisco e quello rilevato nell'indagine campionaria, è stata stimata nello 0,1 per cento per i dipendenti, nel 33,2 per cento per gli imprenditori e nel 18,0 per cento per i professionisti. In contrasto con la teoria (cfr. par. 3), l'evasione sembrerebbe decrescente con il reddito, per il fatto che redditi più elevati provengono in genere da attività più formali e quindi più controllabili². La dimensione dell'evasione risulta elevata anche con questa metodologia, pur se

² Alcune variabili socio-demografiche risultano rilevanti. Si ha un'evasione più elevata da parte dei soggetti maschi e più giovani, localizzati nel Mezzogiorno e con un titolo di studio di più basso livello.

inferiore a quella che emerge dalle stime basate sul confronto con gli aggregati di contabilità nazionale. La discrepanza viene in parte spiegata con l'*under-reporting* presente nell'indagine campionaria, specie per i redditi degli indipendenti e di livello più elevato. Inoltre, se si considera non il reddito medio complessivo dei singoli contribuenti, ma solo quello della specie, l'evasione aumenta per gli imprenditori al 46 per cento e per i professionisti al 32 per cento.

- b) Il confronto tra i redditi dichiarati e quelli risultanti dagli accertamenti (Zanardi, 1996) ha riguardato redditi dichiarati nel 1987 da parte di autonomi e imprenditori Irpef e sottoposti ad accertamento e contenzioso fino al 1995 (118.212 casi). L'84,3 per cento dei contribuenti avrebbero dichiarato un reddito inferiore a quello effettivo, mediamente per il 55,3 per cento di quello accertato: si tratta di un dato assai vicino a quelli emergenti dalle valutazioni con il metodo della contabilità nazionale. La procedura adottata è simile a quella citata del *TCPM* negli Stati Uniti ed è stata integrata da una stima econometrica delle determinanti dell'evasione, avendo come riferimento teorico di base il modello di Allingham-Sandmo (cfr. par. 3) e sull'esempio di Clotfelter (1983). L'evasione è risultata crescente con il livello sia del reddito che delle aliquote marginali, oltre che con la frequenza degli accertamenti e l'entità della sanzione. Il settore di attività e la localizzazione geografica sembrano le più rilevanti, tra le altre variabili considerate. Infine, l'effetto dell'equità dello "scambio fiscale" (Spicer e Becker, 1980) risulta conforme alle attese: il grado di adempimento risulta più elevato da parte dei contribuenti che utilizzano maggiormente i servizi ad offerta pubblica.

Ci siamo soffermati con ragione nell'espone i risultati delle principali stime sulla dimensione dell'evasione fiscale, svolte in Italia durante l'ultimo decennio. Metodologie diverse e riferite ad anni differenti concordano sostanzialmente ad indicare che l'evasione fiscale in Italia si conferma ad un livello largamente superiore alla media degli altri paesi occidentali, ed europei in particolare. Una seconda conclusione comune alle analisi considerate è che l'evasione si concentra principalmente nell'area dei contribuenti Irpef "indipendenti", per i quali sembra raggiungere valori assai elevati, ma del tutto confermati a suo tempo dalla Relazione tecnica al "Concordato di massa"

varato dal Governo Berlusconi con la Finanziaria 1995. Di conseguenza, tenendo anche conto degli effetti di ritorno di un maggior controllo dell'evasione sulla dinamica degli imponibili, una strategia di recupero deve essere necessariamente graduale, e finanziare la riduzione delle aliquote a vantaggio di tutti i contribuenti, così da realizzare effetti positivi di equità orizzontale. Si comprendono inoltre anche le proposte attuate o innovative di adozione di comportamenti conciliativi da parte dell'Amministrazione fiscale, che saranno discusse nel seguito di questo lavoro.

2.4 Riferimenti quantitativi sugli effetti dell'evasione

La letteratura economica prevalente, sia pure con eccezioni e qualificazioni, attribuisce all'evasione fiscale effetti negativi, in termini di etica pubblica e coesione sociale, di efficienza nell'allocazione delle risorse e, soprattutto, di equità nel trattamento dei contribuenti (cfr. per tutti e con riferimento alla realtà italiana, Bordignon e Zanardi, 1997). Nel seguito di questo breve paragrafo non discutiamo il merito di queste tesi, ma, semplicemente, ne ricordiamo alcuni aspetti non immediati ed una serie essenziale di valori quantitativi di riferimento.

- a) Il degrado di etica pubblica e di coesione sociale prodotto dall'evasione può essere attribuito a più di un fenomeno. Anzitutto va considerata la concentrazione dell'evasione stessa presso specifiche categorie di contribuenti, che, come si è visto, è estremamente elevata per le imposte sui redditi (diversa, ovviamente, la situazione dell'Iva, che riguarda la totalità dei consumatori). I soggetti principalmente interessati sono inoltre in numero relativamente limitato. Rispetto ad un totale di circa 30 milioni di soggetti Irpef, si tratta infatti di circa 600 mila professionisti, 2,1 milioni di imprenditori (artigiani e commercianti in prevalenza) e di un numero analogo di percettori di reddito da partecipazione (Ministero dell'Economia e delle finanze, 2002). L'invidia sociale che possono sollevare dipende anche dai valori relativi dei redditi dichiarati. Per il 1998 in media un dipendente ha dichiarato 28,8 milioni di lire, un professionista 52,3 milioni (ma solo 282.000 nell'intero paese si collocano sopra i 60 milioni), un artigiano o commerciante 23,4 milioni (180.000

sopra i 60 milioni), un titolare di reddito in partecipazione 26,9 milioni (solo 388.000 sopra i 60 milioni). Si deve inoltre valutare quanto il fenomeno sia oggetto di stigma sociale. Un indagine del Ministero delle finanze, condotta nel 1992 (Cannari *et all.*) aveva indicato che l'80 per cento degli intervistati riteneva l'evasione un fenomeno inammissibile e di ampia portata, da reprimere con un aumento del rischio di accertamento ed un inasprimento delle sanzioni. Questo atteggiamento sembra essersi modificato negli anni successivi, almeno stando ad un sondaggio *Limes* del 1997 (*Il sole 24 Ore*, 5 luglio). L'evasione era ritenuta non scusabile solo dal 50 per cento del campione, censurabile ma inevitabile dal 25 per cento e necessaria dal rimanente 25 per cento. Veniva imputata in prevalenza al livello delle aliquote ed alla complessità degli adempimenti.

La discussione precedente è svolta implicitamente in un contesto di tipo welfarista, nel quale l'attività pubblica è ispirata ad obiettivi generali di equità ed efficienza attribuiti al *benevolent planner*. Se, viceversa, si adotta il modello del Leviatano fiscale, l'evasione diventa l'espressione della resistenza dei contribuenti a preservare le proprie risorse nei confronti delle pretese predatrici della classe politica, volte a massimizzarne le rendite fiscali. Essa costituirebbe una sorta di riformulazione spontanea di regole costituzionali relative *al power to tax* dissonanti rispetto alle preferenze individuali (Brennan e Buchanan, 1980). Si noti per altro che il fenomeno dovrebbe essere diffuso in misura omogenea tra contribuenti, per svolgere effettivamente questa funzione.

- b) Il *tax gap virtuale* si porrebbe, come visto, al livello assai elevato di oltre il 10 per cento del Pil. Questo valore presuntivo d'impatto andrebbe comunque corretto, per tenere conto degli effetti di retroazione che l'eventuale abbattimento dell'evasione eserciterebbe sul livello delle basi imponibili, e che sarebbe assai rilevante, nel caso di recuperi non marginali. Si tratta principalmente di due canali di trasmissione, uno dal lato dell'offerta e l'altro da quello di domanda. Il primo è costituito dal disincentivo che la maggiore tassazione esercita sulle attività dei contribuenti: dato il valore contenuto delle elasticità di offerta e domanda dei fattori (Bernardi, 2003), un rilevante *feed back* negativo (da offerta) sul gettito si produrrebbe in ipotesi di recupero molto elevato delle imposte evase. Il secondo canale dipende dalle minori

entrate che si avrebbero con la riduzione (da domanda) dei livelli di attività. Valori normali di retroazione di bilancio vengono quantificati in un fattore di circa 0,3 (punti di Pil di minori entrate conseguenti ad un punto di aumento della pressione tributaria) (Momigliano e Siviero, 2002). Eventuali politiche di recupero forzato dell'evasione, oltre a esercitare impatti significativi sulla crescita, verrebbero quindi in parte frustrate dagli effetti di *feed back*. Politiche marginali avrebbero un impatto trascurabile, data l'entità del fenomeno. Si conferma in questo modo l'indicazione già emersa per strategie gradualistiche, che finanzino la riduzione delle aliquote.

- c) Le distorsioni allocative attribuite all'evasione a favore di fattori, attività e localizzazioni che ne beneficiano maggiormente non si produrrebbero in *steady state*, con perfetta flessibilità e sostituibilità delle risorse: i differenziali dei rendimenti, dovuti a diversi gradi di evasione, sarebbero già scontati nelle scelte degli agenti. Questa ipotesi walrasiana non trova riscontro nelle rigidità delle economie reali (Bordignon e Zanardi, 1997). Indicazioni quantitative al riguardo possono anzitutto ritrarsi da quelle già ricordate riguardo all'espansione dell'economia irregolare. Vanno inoltre tenuti presenti i differenziali settoriali e dimensionali di evasione che abbiamo ricordati. L'evasione favorisce i servizi, rispetto all'industria e il commercio al dettaglio più di tutti. L'evasione incentiva il fenomeno negativo del nanismo della struttura produttiva italiana, una causa non secondaria dell'attuale arretramento dell'apparato produttivo del nostro paese.
- d) Gli effetti redistributivi dell'evasione possono essere scomposti nelle tradizionali tre componenti dell'equità verticale, di quella orizzontale e del *reranking* dei contribuenti, in base al reddito netto, piuttosto che secondo quello lordo. Bernasconi e Marenzi (1997) hanno svolto un'analisi, basata su confronti tra curve di Lorenz. L'effetto di minor equità verticale, quello usualmente più considerato, risulta invece piuttosto limitato (Irpef, Italia, 1991) e non superiore al 6 per cento dell'effetto complessivo di equità verticale esercitato dall'imposta. Il fenomeno è dovuto a un grado elevato di evasione presente nella coda inferiore della distribuzione e a un suo

andamento in apparenza decrescente³ con il livello del reddito. Molto più pronunciati risultano invece gli effetti di alterazione dell'equità orizzontale e del *reranking*, che verrebbero invece amplificati, rispettivamente di 3 e 10 volte, rispetto al caso di assenza di evasione⁴. Questo risultato conferma la desiderabilità sociale di riduzioni dell'evasione: l'effetto verticale negativo sui redditi inferiori (da sostenere con altri strumenti) sarebbe infatti compensato da quello orizzontale, fortemente positivo.

Agli effetti redistributivi interpersonali sono stati di recente aggiunti quelli intercorrenti tra giurisdizioni, nell'ambito della crescente competizione fiscale internazionale (Cremer e Gahvari, 1996). Si è evidenziato che la competizione induce una maggiore tolleranza dell'evasione, ma ciò premia i paesi meno onesti e vanifica gli effetti delle politiche di armonizzazione fiscale.

3. La decisione di evadere le imposte

3.1 Il modello base: l'evasione come scelta di portafoglio in condizioni di incertezza

All'interno della teoria tradizionale del comportamento degli agenti economici, la decisione relativa all'evasione delle imposte è stata formulata come scelta "di portafoglio" (ovvero di allocazione di fonti tra attività rischiose), in condizioni di incertezza riguardo al fatto che l'evasione possa essere, o meno, scoperta e punita. Il modello più noto è dovuto ad Allingham e Sandmo (1972: d'ora in poi A/S), poi integrato da Yitzhaki (1974) ed a cui ha fatto seguito una copiosa letteratura, sia teorica che empirica (ampie rassegne critiche in: Slemrod e Yitzhaki, 1997; Andreoni, Erard e Feinstein, 1998 e Franzoni, 1998).

In termini sistematici, il modello rappresenta una intersezione tra la più generale teoria economica del crimine (per tutti: Becker, 1968) e quella delle scelte assicurative

³ Ricordiamo per altro che Bernasconi e Marenzi fanno uso del confronto tra dati dell'Anagrafe tributaria e del *survey* Banca d'Italia. Quest'ultimo, come visto, sottostima principalmente i redditi più elevati degli indipendenti.

⁴ Anche in questo caso esistono infatti deviazioni dall'equità orizzontale ed effetti di *reranking*, dovuti ad esempio ad agevolazioni, deduzioni e simili.

nei confronti del rischio, in un contesto di incertezza (per tutti, Arrow, 1970). Come vedremo in seguito, il modello A/S incorpora ipotesi a volte semplificate e talora poco realistiche. Viene inoltre considerato solo il comportamento del contribuente, tralasciando di analizzarne ogni interazione strategica con l'attività dell'Amministrazione finanziaria. Nonostante questi limiti, il modello A/S costituisce tuttora un punto obbligato di partenza per l'analisi economica dell'evasione, se non altro perché evidenzia il ruolo e la quantificazione di una serie di parametri rilevanti e fa emergere un'ampia varietà di risultati notevoli, talora robusti ed in altri casi più incerti, spesso attesi, ma a volte controintuitivi.

Le principali ipotesi del modello sono le seguenti:

- a) il contribuente agisce razionalmente ed in termini egoistici al solo scopo di massimizzare in condizioni di incertezza la propria utilità attesa: altre motivazioni (etiche, sociali e simili) gli sono estranee;
- b) il contribuente, manifesta un certo grado di avversione al rischio (di essere scoperto e punito). Se ne fosse privo del tutto, cioè se fosse *amante* del rischio, sarebbe portato ad evadere in misura totale. Se l'avversione fosse invece assoluta (infinita), pagherebbe integralmente le imposte dovute. Si tratta di due comportamenti polari, non frequenti nella realtà;
- c) il contribuente conosce il proprio reddito effettivo y , non noto invece all'Amministrazione finanziaria, di cui dichiara solo una parte $y-e$, più o meno elevata;
- d) esiste una semplice imposta proporzionale sul reddito, definita unicamente da un'aliquota costante t che si applica sul reddito dichiarato $y-e$;⁵
- e) esiste una certa probabilità p (con $0 < p < 1$) nota al contribuente, che la dichiarazione sia sottoposta ad accertamento. In questo caso si assume che l'Amministrazione sia in grado di determinare esattamente il reddito effettivo y e di imporre il pagamento dell'imposta evasa sul reddito non dichiarato, $t(y-e)$, e di una sanzione amministrativa proporzionale, secondo il fattore f , all'imposta evasa: sanzione = ft

⁵ La struttura dell'imposta può essere resa più complessa e realistica (ad esempio progressiva), senza che le indicazioni generali del modello vengano sostanzialmente modificate

$(y-e)$ ⁶. Già a prima vista, si può osservare che queste proprietà attribuite al complesso amministrativo-giudiziario costituiscano alcune delle ipotesi più forti del modello, almeno in un contesto come quello italiano attuale, in cui la capacità di minaccia del sistema repressivo tributario è in realtà molto modesta. Ritorneremo su questo punto essenziale.

Introduciamo a questo punto una piccola modifica al modello di A/S, e supponiamo, come realistico, che l'accertamento comporti anche un costo aggiuntivo d (= *disagio*) al contribuente, legato all'interferenza dell'accertamento sulla sua attività economica (in occasione, ad esempio, di un accertamento) ed alla perdita di tempo causata dalle richieste dell'amministrazione. Questo fattore di disturbo, non irrilevante secondo molti osservatori, può anche essere legato al timore che illeciti di altro tipo (errori formali, contravvenzioni amministrative, ecc.) possano emergere collateralmente all'accertamento.

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

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

⁶ Questa particolare formulazione della sanzione non è necessaria per il funzionamento del modello: per questo è sufficiente che la sanzione sia crescente con il reddito evaso. La struttura adottata vuole emulare per quanto possibile la realtà istituzionale italiana (pene accessorie a parte).

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

Reddito senza accertamento

Reddito con accertamento

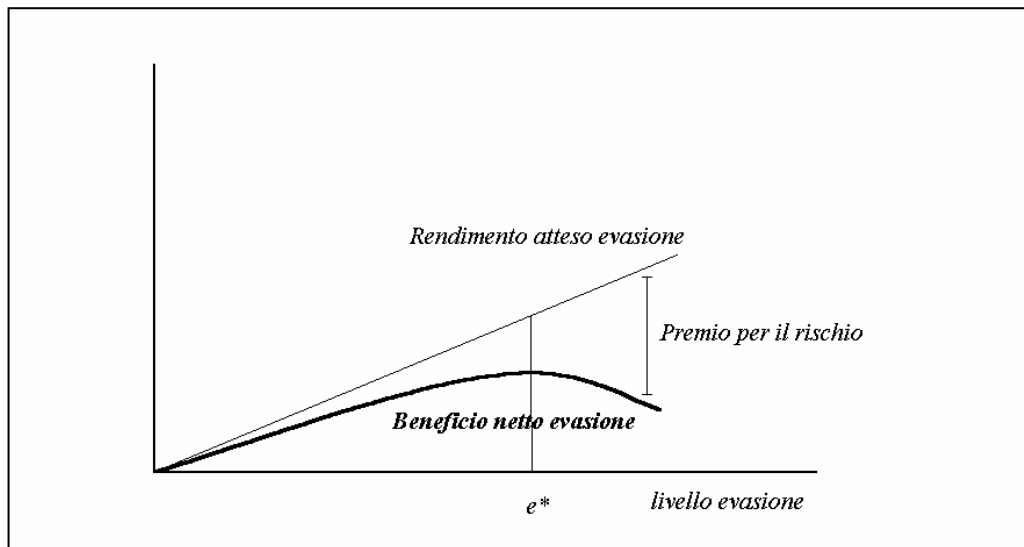
dove u rappresenta la funzione di utilità del contribuente, e caratterizza la sua maggiore o minore avversione al rischio.

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

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

Consideriamo un esempio. Data una probabilità degli accertamenti pari al 10 per cento, una sanzione amministrativa pari al 200 per cento dell'imposta evasa, il rendimento medio dell'evasione è pari a $0,25[1-0,10*(1+2)]=0,175$. Questo significa che per ogni Euro evaso, il contribuente ottiene un rendimento atteso pari al 17,5 per cento.

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



Scelta ottimale dell'evasione. Seppure in presenza di un rendimento atteso positivo, il contribuente limita la propria evasione a e^* per contenere i costi legati al "rischio" (premio per il rischio).

L'analisi del modello conduce a queste principali conclusioni.

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

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

- c) Il beneficio privato dell'evasione: quando il contribuente ha determinato l'ammontare ottimale della sua evasione, te^* , il guadagno che ottiene è costituito dal rendimento atteso da evasione *meno* il premio per il rischio, ovvero la perdita dovuta all'incertezza di cui deve farsi carico. Più precisamente, il beneficio individuale legato all'evasione è pari a⁸:

$$\underline{\text{Beneficio individuale dell'evasione}} = te^*[1-p(1+f)] - PR(e^*)$$

Il beneficio che il contribuente trae dalla possibilità di evadere è pari al rendimento atteso dell'evasione moltiplicato per l'ammontare evaso, al netto della "sofferenza" (il premio per il rischio) dovuta alla variabilità nel proprio reddito netto. Quanto più l'individuo è avverso al rischio, tanto più grande sarà, *ceteris paribus*, il premio per il rischio. Tanto minore, di conseguenza, sarà la convenienza dell'evasione. Il contribuente che volesse assicurarsi completamente nei confronti della sanzione, non ha altra scelta che riportare correttamente il proprio reddito.

⁷ Si vedano, ad esempio, Witte e Woodbury (1985) e Ellfers, Weigel e Hessing (1987).

⁸ Omettendo, per semplicità, eventuali termini di interferenza tra rischio da evasione e rischio legato al disagio dell'accertamento.

Si noti per inciso come la perdita netta di gettito per l'Amministrazione, tenendo conto della riscossione delle sanzioni, sia pari a:

$$\underline{\text{Perdita netta gettito}} = - (1 - p)te^* + p fte^* = [1 - p(1 + f)]te^*.$$

Si vede quindi come ci sia uno scarto tra perdita netta per l'amministrazione e beneficio netto per il contribuente. In particolare, la perdita netta supera il beneficio per un ammontare pari al premio per il rischio ($PR(e^*)$). Questo vuol dire che, in aggiunta ai costi degli accertamenti, l'attività evasiva comporta uno spreco di risorse (utilità), dovuto all'incertezza che pone sul contribuente. E' questo tipo di spreco tra l'altro che può rendere conveniente, come vedremo in seguito, una politica di concordato preventivo.

- d) Evasione e ricchezza. Risultati meno intuitivi si ottengono con riferimento al rapporto tra i livelli di reddito, le aliquote fiscali e l'evasione. Come si è visto, il beneficio dell'evasione dipende dal rendimento medio della stessa e dai costi dell'incertezza. In questo ambito, i livelli di reddito e le aliquote fiscali non hanno un effetto diretto. Ne hanno invece uno indiretto. E' noto infatti come i contribuenti tendano generalmente ad essere più avversi al rischio quanto più sono poveri. Un riferimento ai diversi comportamenti (*ceteris paribus*) di poveri o ricchi ai tavoli da gioco può chiarire il punto. Questo fa sì che una riduzione del reddito riduca la convenienza dell'evasione (rendendo maggiore, *ceteris paribus*, il premio per il rischio,), ovvero, di converso, che un aumento del reddito induca maggiore evasione. In modo simile operano variazioni dell'aliquota fiscale: un aumento dell'aliquota rende il contribuente più "povero", portandolo ad essere più avverso al rischio e ad evadere di meno. Data questa ipotesi, ne deriva immediatamente che ad un reddito più elevato corrisponde una propensione al rischio e all'evasione maggiore. A questo riguardo, tuttavia, vedremo come i risultati empirici siano contrastanti, e come la parametrizzazione numerica del modello diventi rilevante.
- e) L'effetto del "disagio" causato dall'accertamento. Come notato, l'effetto di disturbo, a volta addirittura di "vessazione", legato agli accertamenti è spesso

rilevante. Si tratta di un costo che il contribuente non può eludere, dal momento che si presenta anche nei confronti di chi dichiara correttamente il proprio reddito. Da un punto di vista sociale, il disagio comporta un costo non compensato: ad esso non corrisponde alcun vantaggio per il fisco. Negli ultimi anni si è assistito ad un tentativo meritevole del legislatore di limitare i disagi legati agli accertamenti, soprattutto ponendo dei termini alla permanenza dei verificatori presso la sede del contribuente (art. 2, *Statuto del Contribuente*). Si noti come il disagio (atteso) per il contribuente svanisca nel caso l'Amministrazione prometta di non effettuare verifiche. Questo aspetto tornerà quindi rilevante nell'analisi del condono e del concordato preventivo.

Proponiamo di seguito un esempio numerico, che tornerà utile anche nel prosieguo.

ESEMPIO NUMERICO

Reddito effettivo = €50.000

Aliquota fiscale = 25%

Aliquota sanzione amministrativa=200%

Probabilità di accertamento=10%

Disagio accertamento=€1.000

Funzione di utilità: $u(x) = -1/x^2$ (avversione relativa al rischio pari a 2)

Rendimento atteso evasione: 17,5%

Reddito non dichiarato: $e^* = € 21.162$

Imposte evase: $te^* = € 5.290$, pari al 42% del dovuto (€12.500)

Gettito complessivo per l'amministrazione (incluso accertato) =

€ 7.209 (imposte versate) + 0.1 (prob. accert.) x € 15.872 (magg. imponibile + sanzioni) = € 8.796

Beneficio dell'evasione per il contribuente =

17.5% (rend. atteso ev.) * € 21.162 (redd. non dichiarato) - € 1.588 (Premio per il rischio) = € 2.115

Possiamo infine ricapitolare i principali risultati del modello di A/S.

Statica comparata: aumento dei parametri

Probabilità di accertamento: → minore evasione

Entità della sanzione: → minore evasione

Reddito: → maggiore evasione, se avversione al rischio decescente

Aliquota: → minore evasione, se avversione al rischio decescente

3.2 Le determinati dell'evasione: discussione delle variabili A/S ed oltre

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

- a) L'aliquota: la letteratura empirica ha molto approfondito la relazione tra aliquota ed evasione, per il suo ruolo cruciale nel determinare la politica di tassazione. I risultati ottenuti sono tuttavia contrastanti (Andreoni, Erard, Feinstein, 1998). Un primo ormai classico studio (Clotfelter, 1983) aveva indicato a suo tempo l'esistenza di una forte correlazione positiva tra evasione e aliquote, una conclusione in parte confermata e in parte contraddetta da altre analisi simili, relative a contesti diversi da quello d'origine (l'imposta sul reddito negli Stati Uniti). Un limite di queste indagini era la mancata considerazione dell'interdipendenza tra aliquote e reddito netto: tenendone conto, Feinstein (1991) ha concluso decisamente nel senso dell'esistenza una relazione inversa tra aliquote e evasione. Il legame diretto sarebbe

⁹ Tralasciamo invece l'argomento poco consistente delle "complicazioni" del modello, relative in prevalenza all'introduzione dell'endogeneità dell'offerta di lavoro (la cui elasticità risulta empiricamente assai contenuta, Bernardi, 2003) o della sofisticazione del *frame* decisionale o della struttura fiscale. Si tratta in prevalenza di esercitazioni analitiche di scarso contenuto sostanziale autonomo: in genere comunque confermano le conclusioni del modello base. Cfr. comunque per tutti: Andreoni, Erard e Feinstein, 1998; Franzoni, 1998.

una percezione viziata della psicologia comune, secondo quanto è emerso da esercizi di economia sperimentale (per tutti, Baldry, 1997).

- b) La probabilità di accertamento: si tratta della variabile dagli effetti più certi e rilevanti. Un suo incremento riduce il rendimento atteso dell'evasione ed aumenta il premio per il rischio, portando ad una riduzione dell'evasione. Questa conclusione è confermata da numerosi studi empirici, sia di tipo econometrico che sperimentale (si veda Andreoni, Erard e Feinstein, 1998). In realtà, ciò che conta è la probabilità che la sanzione venga comminata: ciò dipende dalla numerosità degli accertamenti, dalle loro modalità, e dall'esito del contenzioso. Su questi aspetti torneremo in seguito. E' inoltre importante che eventuali variazioni nella probabilità oggettiva degli accertamenti vengano effettivamente avvertite dai contribuenti, ipotesi generalmente verosimile (Klepper e Nagin 1989). Nel nostro esercizio, si è assunta una probabilità normale di accertamento del 10 per cento. Si tratta di un valore piuttosto elevato e probabilmente approssimato per eccesso, soprattutto se si considera il numero di dichiarazioni sottoposte annualmente all'amministrazione (più di 20 milioni). Tutte le dichiarazioni sono soggette ad un controllo formale, detto "liquidazione", entro un anno dalla presentazione: gli accertamenti, invece, sono oggetto di una politica molto selettiva, concentrata sui contribuenti a maggiore pericolosità. Nella situazione italiana, professionisti e imprenditori Irpef, insieme alle società di persone costituiscono una platea di circa 3,5 milioni di contribuenti (Ministero dell'economia e delle finanze, 2002). Le annualità accertate si aggirano sulle 500.000 all'anno: solo una piccola parte dei controlli, tuttavia, tra i 50.000 ed i 100.000, ha natura sostanziale (Lupi, 2000). I controlli sono in genere orientati da specifici "criteri selettivi" prodotti dall'Anagrafe tributaria, ma possono anche discendere dall'iniziativa degli uffici locali. Un ruolo speciale è svolto dagli studi di settore, come vedremo in seguito, utilizzati per ottenere indici di "pericolosità" dei contribuenti che vi sono soggetti.

Le analisi empiriche confermano l'importanza determinante della frequenza degli accertamenti ai fini della deterrenza (Beck *et al.*, 1991), tuttavia con due limiti. L'effetto deterrente può essere modesto, come abbiamo appena osservato, se tale frequenza non si discosta da valori molto bassi (Alm *et al.*, 1992). Inoltre può

risultare in parte sminuito da opportune strategie di dissimulazione da parte del contribuente, il quale può adottare comportamenti di *tax planning* e di minimizzazione del rischio volti a ridurre la probabilità di un accertamento (Alexander e Feinstein, 1997).

- c) La sanzione: valgono in buona parte, anche se in misura più contenuta, le considerazioni svolte rispetto alla probabilità di accertamento. Le analisi empiriche tendono a mettere in luce come il livello della sanzione incida con minore efficacia rispetto alla probabilità di accertamento sul comportamento del contribuente: l'effetto della sanzione tende ad essere scarsamente percepito se la probabilità dell'accertamento non è sufficientemente elevata (si veda Baldry 1987). Nel corso dell'ultimo decennio si è assistito ad una progressiva riduzione del livello complessivo delle sanzioni tributarie (ad es. con l'esclusione del cumulo di sanzioni amministrative e penali; l'introduzione di nuove esimenti nella riforma del 1997; la piena adozione dei principi del diritto penale in campo tributario e l'eliminazione dei c.d. reati prodromici nella riforma del 2000; la depenalizzazione del falso in bilancio del 2002). A ciò si aggiungono gli "sconti" ottenibili stragiudizialmente in via ordinaria con l'accertamento con adesione e la conciliazione, più gli sconti ottenuti in via eccezionale con il condono del 2003 (definizione liti pendenti). L'adozione nell'esempio qui svolto di un'aliquota sanzionatoria pari al 200% si dimostra quindi particolarmente coraggiosa.

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

- a) Il comportamento individuale: il modello A/S ipotizza un contribuente razionale, assolutamente *selfish*, perfettamente informato anche riguardo a variabili future e

fuori dal suo controllo (probabilità e risultati dell'accertamento), e che include il reddito come unico argomento della sua funzione di utilità. A questa rappresentazione, anche nell'ambito delle crescenti critiche al modello dell'utilità attesa, è stato contrapposto (per tutti, cfr. la sintesi adattata al caso italiano di Bernasconi, 1995) il complesso di motivazioni, talora contraddittorie¹⁰, che ispirano la decisione del contribuente. Questa sarebbe motivata anche da convinzioni etiche, dal costo psicologico legato al mancato adempimento degli obblighi di legge ed alla possibilità di soggezione allo stigma sociale associato ai provvedimenti sanzionatori. Si è per altro già ricordato che si tratta di motivazioni la cui presenza sembra sempre più dubbia nella realtà italiana, specie nella parte meridionale del paese. Si consideri un solo dato: sia la "Tassa per l'Europa" del 1997 e sia annualmente l'Ici sono assolte quasi integralmente in Alto Adige, ma risultano evase per oltre il 90 per cento in Calabria.

La critica all'impostazione individualista del modello A/S può essere svolta anche da un versante opposto, e tutt'altro privo del supporto di riscontri empirici, anche con riferimento alla realtà italiana e ad alcune categorie di contribuenti in particolare. Si tratta di un approccio di tipo *public choice*, che individua la causa dell'evasione nella pressione dei gruppi di interessi costituiti e nella tolleranza dello Stato e dell'Amministrazione, volti a massimizzare consensi e potere (Olson, 1965 e Becker, 1983).

Fattori ulteriormente specifici guidano poi anch'essi la decisione di evadere. Il contribuente sarebbe fortemente motivato ad aumentare (ridurre) l'evasione, quanto più elevato (ridotto) è un dato reddito di riferimento che corrisponde alle sue preferenze (Bernasconi e Zanardi, 1999). Alla luce di teorie vecchie e nuove, dal mondo wickselliano dello scambio volontario alla *political economy* attuale di tipo Persson-Tabellini (2000), il contribuente sarebbe poi particolarmente influenzato (Spicer e Becker, 1980) dalla *fairness* che attribuisce allo scambio fiscale tra imposte pagate e prestazioni pubbliche ricevute (o che giudica con favore). L'ipotesi del reddito di riferimento predice un'evasione più ridotta se la distribuzione del

¹⁰ Si avrebbe un vera "dissonanza cognitive" tra il desiderio di massimizzare il reddito e quello di adempiere a obblighi morali e sociali. Un sistema sanzionatorio severo da un lato forzerebbe dall'esterno l'adempimento, ma dall'altro ridurrebbe le pulsioni morali, risultando *unfair* (Hollis *et. all.* 1992).

reddito è maggiormente egualitaria, e in questo senso vanno le preferenze prevalenti. Quella allo scambio *fair* implica un bilancio pubblico senza un rilevante avanzo primario e un'offerta pubblica efficiente. Anche questa non sembra davvero la realtà italiana attuale.

- b) Il contesto sociale: le considerazioni ultime svolte riguardano già l'intersezione tra le sfere individuali e sociali. L'economia sperimentale (Mittone, 1997) ha evidenziato come il contesto sociale condizioni in misura rilevante gli atteggiamenti dei contribuenti. E' ovvia l'influenza di una diversa struttura demografica¹¹ e specie produttiva, come si è ampiamente visto nel paragrafo precedente. Ma è la stessa qualità del quadro istituzionale e il livello diffuso e radicato di etica pubblica kantiana a contare profondamente. Rileva l'immagine di autorevolezza e correttezza che viene trasmessa dalla classe politica e burocratica. Appare decisivo il grado di corruzione dell'amministrazione (Flatters e MacLeod, 1995), che nel nostro paese è particolarmente elevato, non solo tra i membri Ocse, ma nell'ambito dello stesso specifico *cluster* mediterraneo (Bovi, 2002, che ne deriva l'estensione abnorme dell'economia sommersa e della evasione conseguente). Riassumendo, conta anche in questo campo (e dove no?) un grado elevato di coesione e la qualità del *frame* istituzionale e sociale, dovuto a storie lontane, motivi complessi e fattori contingenti, ma che è stato molto rafforzato da quelle politiche di *welfare* oggi così discusse (Atkinson, 1999).
- c) L'incertezza normativa: nel caso della tassazione dei redditi di impresa, la determinazione dell'imposta dovuta non è sempre di facile determinazione. Esistono a volte ampi margini interpretativi in relazione all'*an* ed al *quantum* dell'imposta. La letteratura teorica si è interrogata sugli effetti dell'incertezza normativa sugli incentivi all'evasione (Scotchmer e Slemrod, 1989) e Scotchmer (1989). In generale ci si attende che l'incertezza tenda a ridurre l'evasione, essenzialmente per via dell'asimmetria dei risultati: se il contribuente sbaglia in eccesso, al più gli verrà restituita l'imposta versata; se sbaglia per difetto, dovrà versare l'imposta *più* le sanzioni. E' chiaro, tuttavia, come l'ambiguità non rappresenti un metodo efficiente

¹¹ I giovani evaderebbero più dei vecchi, gli uomini più delle donne, gli sposati più dei celibi (Andreoni, Erard, Feinstein, 1998).

per raccogliere fondi: l'incertezza fa gravare sul contribuente un rischio ulteriore (con conseguente perdita di utilità), genera un senso di ostilità nelle istituzioni, e può dar luogo a fenomeni opportunistici da parte dei funzionari (corruzione). Sono quindi da valutare positivamente sia il *diritto di interpello*, introdotto dallo Statuto del contribuente, il quale prevede una forma di silenzio-assenso nel caso non venga offerta risposta ai quesiti posti dal contribuente (su un insieme di argomenti delimitato), che la considerazione dell'obiettivo incertezza normativa come causa di non punibilità del contribuente (D.lgs. 472/1997, art. 6). Si tratta di provvedimenti che "avvicinano" fisco e contribuente, rendendo il rapporto meno conflittuale, con possibili ricadute positive sul gettito¹².

4. Strategie di accertamento e strumenti presuntivi

Il modello tradizionale di A/S individua due soli strumenti di politica di controllo: la frequenza degli accertamenti e la sanzione. Nella realtà, molti altri fattori concorrono a definire i livelli di adesione: oltre a quelli citati in precedenza, un ruolo cruciale va attribuito alla *modalità* degli accertamenti. Questi possono essere modulati in modo diverso per i diversi contribuenti, tenendo conto delle specificità del singolo soggetto e del suo tipo di attività.

- a) Gli sudi di settore: l'aspetto appena ricordato è stato sottolineato in una serie di contributi teorici fondamentali, a partire da Reinganum e Wilde (1985), sino ad includere Scotchmer (1987) e Sanchez e Sobel (1993). Questi autori dimostrano come la politica di accertamento ottimale debba concentrarsi unicamente sulle dichiarazioni con imponibile più basso, al fine di scoraggiare l'evasione. Una politica di controllo di questo tipo, tuttavia, richiede una buona conoscenza delle distribuzioni (reali) dei redditi da parte dell'Amministrazione, la quale deve essere in grado di calcolare le soglie di reddito dichiarato soddisfacenti per ogni tipologia di attività.

¹² Sul tema della "ostilità" tra fisco e contribuente, e sue ricadute sull'evasione, si soffermano Feld e Frey (2002).

In questa direzione si è mossa da tempo l'Amministrazione italiana, con la predisposizione degli *studi di settore*, sviluppati con la collaborazione delle categorie produttive e finalizzati alla determinazione dei livelli di redditività media per i diversi tipi di attività economica (sino alla soglia dei 10 miliardi di vecchie lire di ricavi o compensi). Al momento sono disponibili gli studi relativi a 168 settori, in grado di rilevare, per ogni singola attività economica, le relazioni esistenti tra le variabili contabili e quelle strutturali, sia interne (processo produttivo, area di vendita, eccetera) che esterne all'azienda (l'andamento della domanda, il livello dei prezzi, ecc.). Gli studi tengono conto, inoltre, delle caratteristiche dell'area territoriale in cui opera l'azienda (condizioni e modalità operative, tipologia dei fabbisogni, capacità di spesa, eccetera) che pure incidono notevolmente sulla possibilità dell'impresa di produrre ricavi. L'adesione dei contribuenti sembra essere aumentata, nel periodo 1998-2000, come risulta dalla tabella seguente, di fonte ufficiale.

Fedeltà in aumento	Valori percentuali		
	1998	1999	2000
<i>Analisi della congruità</i>			
Congrui	49,2	52,6	59,0
Non congrui	50,8	47,4	41,0
<i>Analisi della coerenza</i>			
Coerenti	55,9	57,5	58,1
Non coerenti	44,1	42,5	41,9
<i>Congruità e coerenza</i>			
Congrui e coerenti	32,8	35,5	39,3
Congrui e non coerenti	16,4	17,1	19,7
Non congrui e coerenti	23,1	22,0	18,8
Non congrui e non coerenti	27,7	25,4	22,2
	100	100	100

Fonte: Ministero dell'economia

Gli studi di settore offrono uno strumento puntuale per la determinazione della situazione economica "tipica" delle diverse attività, individuando i ricavi ed i compensi che ci si attende dal contribuente specifico. Queste informazioni vengono utilizzate con una duplice funzione:

- i) come *criterio di selezione* per gli accertamenti, permettendo all'Amministrazione di concentrarsi maggiormente sui contribuenti "a rischio" perché non congrui;
- ii) come *strumento di accertamento*, permettendo all'Amministrazione di operare una rettifica dell'imposta dovuta, qualora i dati dichiarati dal contribuente risultino incongrui o incoerenti. L'accertamento è possibile nei confronti dei contribuenti in contabilità ordinaria solo se questa presenta delle irregolarità. Al contribuente rimane comunque la facoltà di giustificare in contraddittorio il proprio scostamento dai dati degli studi.

Nella seconda funzione, gli studi di settore servono all'amministrazione per effettuare una sorta di *inversione dell'onere della prova*: una volta evidenziato lo scostamento, sta al contribuente dimostrare la fondatezza della propria posizione. In questa funzione, gli studi di settore, infatti, sostituiscono e affinano i *parametri presuntivi* utilizzati in precedenza, i quali svolgevano la funzione di "presunzioni semplici" negli accertamenti di tipi induttivo.

Il tema dell'onere ottimale della prova non è stato sufficientemente studiato nella letteratura. In prima battuta si può ritenere che l'onere debba ricadere, in generale, sulla parte che è in grado di addurre le prove al minor costo. Inversioni dell'onere della prova simili a quella operate dagli studi di settore sono relativamente diffuse all'estero (Franzoni, 1997).

Anche se mancano riscontri definitivi, l'impatto degli studi sulle scelte relative alla dichiarazione individuale sembra essere stato positivo, almeno per quanto riguarda le prime applicazioni. Gli adeguamenti agli studi in relazione alle annualità fiscali 1998 e 1999 sembrano aver prodotto un maggiore gettito di circa 3.000 miliardi di lire per annualità¹³.

I dati relativi agli studi di settore (gli intervalli di redditività attesa) sono noti ai contribuenti, i quali vi si possono adeguare con il solo fine di evitare il relativo accertamento. In questo senso gli studi di settore si distinguono dalla procedura statistica utilizzata dal fisco degli Stati Uniti, detta *DIF (Discriminating Function)* basata su dati soggettivi, i cui algoritmi vengono tenuti segreti. Il motivo della

¹³ Dati riportati dal Dott. Brunello al Forum del *Sole 24 Ore*, 14 Marzo 2001.

segretezza è da rinvenire nelle possibilità di *manipolazione* dei dati di riferimento da parte dei contribuenti americani: la *DIF* si basa su indici relativi a particolari scelte dichiarative che, se note in anticipo, non verrebbero adottate. Questo tipo di problema si pone in modo limitato per gli studi di settore, basati principalmente su dati oggettivi difficilmente manipolabili (mentre la correttezza nella dichiarazione dei dati è fatta oggetto di specifiche attività di controllo da parte dell'amministrazione).

A questo tema si ricollega la funzione del *visto pesante*, rilasciato dai CAF delle imprese e dai professionisti abilitati (vedi D.lgs 28 dicembre 1998). Il visto pesante altro non è che una asseverazione degli elementi (contabili ed extracontabili) riportati nella dichiarazione e rilevanti ai fini dell'applicazione degli studi di settore, così come una dichiarazione di congruità dei ricavi o compensi dichiarati rispetto a quelli degli studi.

Il visto porta all'attenzione il ruolo dei consulenti tributari nelle strategie di contenimento dell'evasione, così come nelle decisioni di evasione dei contribuenti. Analisi empiriche relative al sistema americano (Klepper e Nagin, 1989; Erard, 1993) hanno mostrato come vi sia correlazione positiva tra evasione ed utilizzo dei consulenti tributari. In particolare, è stato dimostrato come i consulenti spingano i contribuenti ad assumere posizioni più "aggressive", soprattutto nei casi in cui esiste ambiguità nella soluzione normativa corretta. Di conseguenza, negli Stati Uniti essi sono stati opportunamente coinvolti in forme di corresponsabilità e sottoposti alla sorveglianza deontologica degli organi professionali.

- b) Condono: l'accertamento è un procedimento complesso, dagli esiti spesso incerti. E' inoltre un procedimento costoso, soprattutto se si traduce in una controversia davanti ai giudici tributari. Questo fatto genera una tensione all'interno della politica dei controlli: gli accertamenti vengono fatti per disincentivare l'evasione, se fossero veramente efficaci non ci sarebbe evasione, e tutti gli accertamenti risulterebbero negativi. A quel punto, fare degli accertamenti comporterebbe solamente dei costi e l'amministrazione potrebbe essere tentata di non portarli a termine. Questa osservazione ci porta a due semplici riflessioni: i) obiettivo dell'amministrazione non deve essere quello di recuperare gettito ma di ridurre l'evasione; ii) a tal fine, gli

accertamenti devono essere credibili. Il tema della credibilità degli accertamenti è stata oggetto di numerose analisi (anche empiriche, si veda Dubin e Wilde, 1988). Ai nostri fini, è importante portare l'attenzione su una particolare manifestazione del problema della credibilità: il condono.

Come noto, l'Italia ha alle spalle una lunga storia di condoni, ultimi tra i quali quelli del 1991, del 1995 e del 2003. Il condono rappresenta un tentativo da parte dell'amministrazione di massimizzare il gettito netto (o di ridurre le spese amministrative) *dopo* che il contribuente ha dichiarato i propri redditi e dopo, quindi, che l'effetto deterrente della politica di controllo si è esercitato. Ritorniamo al modello di A/S e chiediamoci quale sia l'effetto di un condono tombale - ovvero un condono che garantisce immunità dagli accertamenti a chi non vi è ancora stato sottoposto. Il contribuente razionale ha scelto di evadere parte delle proprie imposte, te^* , ottenendo il massimo beneficio dall'evasione. Il condono rappresenta ora una *offerta di assicurazione*: al contribuente viene data la possibilità di essere esentato dagli accertamenti dietro pagamento di un premio assicurativo (l'imposta integrativa). Quanto sarà disposto a pagare il contribuente per aderire al condono?

Grazie al condono il contribuente riesce ad evitare il rischio dell'accertamento, il quale comporta una perdita attesa pari alla probabilità dell'accertamento moltiplicato per il versamento dovuto in caso di accertamento, $p(1+f)te^*$, una perdita legata all'incertezza creata dalla possibilità dell'accertamento, ovvero il premio per il rischio $PR(e^*)$, più una perdita legata al disagio dell'accertamento (probabilità dell'accertamento per costo del disagio), pd .

L'ammontare massimo che il contribuente è disposto a pagare per partecipare al condono è quindi pari a

$$\underline{\text{Disponibilità a pagare per il condono}} = p(1 + f)te^* + RP(e^*) + pd.$$

Riprendendo l'esempio del paragrafo 3, la disponibilità a pagare è:

Disponibilità a pagare per il condono = 0,1 (prob. accert.) x € 15.872 (magg. Imponibile + sanzioni) + € .588 (Premio per il rischio) + €100 (disagio atteso) = € 3.275

In questo esempio, il contribuente è disposto a pagare, per il condono, una somma superiore al doppio dei versamenti attesi $p(1+f)te^*$. Ciò a testimonianza dell'importanza dell'effetto assicurativo. Si noti inoltre come il condono permetta all'amministrazione di monetizzare (a proprio vantaggio) il disagio creato dagli accertamenti (costo d): tanto più elevato è il disagio, e tanto maggiore è l'ammontare che il contribuente è disposto a pagare per evitarlo. Si noti ancora come, in generale, l'ammontare che il contribuente è disposto a versare dipenda positivamente dalla sanzione attesa. Per questo motivo, in passato i condoni si sono spesso accompagnati con misure di rinforzo della politica repressiva, quali l'introduzione di sanzioni penali nel 1982 (legge "manette agli evasori") o l'indebolimento del segreto bancario nel 1991 (poi definitivamente caduto nel 1997).

Nella realtà, l'Amministrazione non è in grado di ottenere somme troppo elevate dai contribuenti, non essendo in grado di calcolare con precisione le disponibilità a pagare dei singoli contribuenti e non potendo personalizzare l'offerta di condono (con una imposta diversa per ogni tipo di contribuente). L'Amministrazione deve operare, in questi casi, come un monopolista: data la "domanda" di condono, dovrà trovare un compromesso tra l'esigenza di allargare la platea degli aderenti (grazie ad una imposta ridotta) e l'esigenza di ottenere, da ciascuno, un elevato contributo (imposta elevata). Al fine di rendere meno indistinta l'adesione, l'amministrazione tenta generalmente di ancorare il pagamento a elementi soggettivi quali l'ammontare dichiarato (fissando l'imposta di condono ad una percentuale del dichiarato) e la congruità o meno con gli studi di settore.

La legge 289/2002 comprende due modalità di adesione: il condono vero e proprio, che "chiude" tutte le imposte, consente la regolarizzazione delle scritture contabili e offre copertura penale ("non punibilità"), ed il concordato per gli anni pregressi, che riguarda solamente il reddito d'impresa e di lavoro autonomo. L'imposta di condono è proporzionale a quanto riportato in dichiarazione negli anni

interessati (a seconda della tipologia e dei livelli di reddito), con dei minimi; l'imposta per il concordato è calcolata facendo riferimento a studi di settore e parametri presuntivi. Per i contribuenti congrui e coerenti con gli studi di settore, l'imposta integrativa per ogni annualità è di 300 Euro per il concordato e di 500 Euro per il condono. Per i contribuenti congrui, ma non coerenti, l'imposta aumenta a 600 Euro per il concordato e a 700 Euro per il condono.

Per quanto i condoni possano dare un gettito immediato rilevante (stimato in 18.000 miliardi di lire per i provvedimenti del 1982 e 1991, e 8.700 per quello del 1994), il loro effetto non sono generalmente positivi. I condoni, infatti, tendono a minare la credibilità degli accertamenti, incoraggiando l'evasione. Ci si può attendere, quindi, che nei periodi immediatamente successivi al condono, o nel periodo stesso del condono, i tassi di adempimento tendano a ridursi, così come suggerito da diverse indagini empiriche (Dasgupta e Mookherjee, 1995; Fiorentini, 1997 e Marchese, 1997).

I condoni tombali sono estranei alla cultura fiscale della maggior parte dei paesi industrializzati (si veda Alvisi, 1997). L'istituto più vicino a ciò che gli anglosassoni definiscono *amnesty*, spesso utilizzata nei paesi del Nord, è il ravvedimento operoso. Introdotto in forma limitata dal D.Lgs. 472/1997 ed esteso dal D.Lgs. 99/2000, il ravvedimento consente al contribuente di rettificare (in eccesso) la propria dichiarazione, versando l'ammontare dovuto oltre agli interessi ed ad una sanzione ridotta (un quinto del minimo per quanto concerne un'infedele dichiarazione dei redditi o dell'IVA). La dichiarazione integrativa può essere presentata solo se il contribuente non è stato oggetto di controlli fiscali, ed entro un termine preciso (quello per la dichiarazione dei redditi o dell'IVA relativa all'anno nel quale è stata commessa la violazione). L'analisi economica ha mostrato come questo istituto possa svolgere una funzione positiva, sia per quanto riguarda l'efficienza che l'equità del sistema fiscale, quale sistema di *assicurazione sociale* (Androni, 1991). Il ravvedimento operoso permette ai contribuenti di percepire il versamento delle imposte come un *opzione*, da esercitare al momento più favorevole. Può inoltre consentire loro di sfuggire a vincoli di liquidità temporanei (Androni, 1992).

Il condono 2003 (legge 289/2002) consente di integrare, in via eccezionale, le dichiarazioni relative alle annualità dal 1997 al 2001, versando le imposte aggiuntive dovute, senza sanzioni. La dichiarazione integrativa regala una franchigia, in caso di accertamento, pari al 100% delle imposte integrate.

- c) L'accertamento con adesione del contribuente e la conciliazione giudiziale: mentre il condono rappresenta un provvedimento *una tantum*, che dovrebbe idealmente cogliere di sorpresa il contribuente, vi sono altri provvedimenti di natura deflativa del contenzioso a carattere permanente. Tra questi, degno di nota, l'accertamento con adesione del contribuente, introdotto dalla legge 656/1994 e poi esteso dal D.lgs. 218/1997. L'accertamento con adesione, che si applica ad una grande varietà di imposte, consente al contribuente di godere di una riduzione nella sanzione amministrativa (portata ad un quarto del minimo), ma gli preclude la via del ricorso. A sua volta, l'amministrazione si impegna a non modificare l'imponibile accertato, a meno che non ricorrano alcuni casi particolari. La funzione di questa modalità accertativa è quella di contenere il contenzioso, giunto a livelli ingestibili (attualmente sono più di tre milioni i ricorsi pendenti ai diversi gradi di giudizio). Il "costo" di questo strumento, tuttavia, è chiaro: riducendo la sanzione attesa, contribuisce ad incentivare l'evasione. Pratiche conciliative simili all'accertamento con adesione (*tax settlement*), tuttavia, sono diffuse nella maggior parte dei paesi europei (si veda Franzoni, 1997). La motivazione di tali pratiche va ricercata nella flessibilità che l'accertamento garantisce all'amministrazione, la quale è in grado di offrire una soluzione "personalizzata" alle esigenze dei singoli contribuenti, facendo uso di tutte le informazioni in proprio possesso (Franzoni, 2004).

Una funzione simile a quella dell'accertamento con adesione è svolta dalla conciliazione giudiziale, la quale si applica solamente ai casi portati in giudizio (pendenti in primo grado) ed è sottoposta al vaglio del giudice tributario. In questo caso, le sanzioni amministrative sono generalmente ridotte ad un terzo delle somme irrogate.

- d) Il concordato preventivo. Di natura diversa, la figura del concordato preventivo, introdotta dall'art. 6 della Legge finanziaria 2003. Al concordato possono accedere i "contribuenti titolari di reddito di impresa e di lavoro autonomo soggetti all'Irpef,

nonché all'Irap che hanno realizzato, nel periodo di imposta che precede quello in corso alla data della definizione del concordato, ricavi o compensi, non superiori a 5 milioni di euro. Il concordato ha per oggetto la definizione per tre anni della base imponibile delle imposte di cui sopra. Gli eventuali maggiori imponibili, rispetto a quelli oggetto del concordato, non sono soggetti ad imposta e quest'ultima non è ridotta per gli imponibili eventualmente minori."

E' possibile fare alcune osservazioni. Il concordato preventivo si colloca nell'alveo della tendenza alla forfaitizzazione delle imposte per le c.d. imprese minori e marginali. Da notare come il concordato consenta all'amministrazione di offrire al contribuente un "menu" tributario, consentendogli di scegliere tra sistemi impositivi alternativi (sistema tradizionale o concordato). Il contribuente che opta per il concordato preventivo sarà verosimilmente soggetto ad una probabilità di accertamento nulla: sarà quindi perfettamente assicurato contro il rischio¹⁴.

Nei termini della nostra formulazione, quale sarà l'ammontare che il contribuente è disposto a versare per ottenere l'assicurazione? L'ammontare massimo sarà pari alle imposte editali meno il beneficio da evasione, più il costo del disagio atteso:

$$\begin{aligned} \text{Disponibilità a pagare per il concordato} &= ty - [1 - p(1 + f)]te^* + RP(e^*) + pd = \\ &= t(y - e^*) + p(1 + f)te^* + RP(e^*) + pd. \end{aligned}$$

Cerchiamo di capire meglio il nostro risultato. La disponibilità a pagare del contribuente dovrebbe essere pari alle imposte versate nel caso standard, $t(y - e^*)$, più il vantaggio che trae dall'assicurazione. Questo vantaggio si traduce in: mancato esborso per possibile accertamento, $p(1 + f)te$ (probabilità di accertamento per somma versata a seguito dell'accertamento), certezza sui redditi futuri (mancata perdita del premio per il rischio), ed infine, mancato sostenimento del disagio dell'accertamento, pd , (probabilità di accertamento per disagio).

Riprendendo il nostro esempio numerico, otteniamo:

¹⁴ Questo sistema è stato denominato, in lingua inglese, *FATOTA: Fixed Amount of Taxes or Tax Audit*. Sull'argomento si vedano Chu (1990), Franzoni (1998) e Ueng e Yang (2001).

Disponibilità a pagare per il concordato = €7.209 (imposte versate) + 0,1 (prob. accert.) x €15.872 (magg. imponibile+sanzioni) + € 1.588 (premio per il rischio) + €100 (disagio atteso) = €10.483

Come si vede dall'esempio, il concordato preventivo offre dei vantaggi al contribuente facilmente quantificabili. Si noti come la natura dei risultati sia in larga parte indipendente dalle ipotesi sulla forma della struttura fiscale (*tax function*), e su quelle degli accertamenti e delle sanzioni amministrative. *L'ammontare aggiuntivo che il contribuente è disposto a pagare per il concordato rispetto a quanto verserebbe come imposta nel regime normale è pari alla somma di: pagamenti attesi e premio per il rischio, data la scelta evasiva ottimale nel caso non aderisse al concordato, più disagio atteso.*

Alla luce di questo risultato, è facile prevedere come il concordato possa fornire un elevato gettito diretto. Così come per quanto si era detto per il condono, la difficoltà per l'amministrazione risiede nel calcolo dell'ammontare da richiedere ad ogni contribuente. A tal fine, l'amministrazione potrà verosimilmente fare riferimento agli studi di settore per calcolare livelli verosimili di imponibile. Si noti come il maggiore ammontare che il contribuente è disposto a versare per il concordato sia, di fatto, proporzionale al tasso degli accertamenti nel caso non aderisse. Per un contribuente che rispetta i livelli di redditività prospettati dagli studi di settore la probabilità di accertamento è verosimilmente poco elevata: poco elevato sarà anche l'ammontare aggiuntivo che il contribuente è disposto a pagare per il concordato. A tal fine, è indicativo il fatto che per il condono 2003 ai contribuenti congrui e coerenti sia stato richiesto una imposta integrativa di soli 300-500 euro per annualità.

Infine, ci si può chiedere se il concordato con adesione equivalga ad una forfetizzazione delle imposte, ovvero ad un loro ancoraggio al "reddito normale"¹⁵. La risposta è negativa, per un duplice ordine di motivi. Il primo è che il concordato non fissa un'imposta minima: a differenza di quanto avvenne con la *minimum tax* del 1992 e 93, l'adesione è facoltativa. Al contribuente è quindi lasciata la possibilità di rimanere nel

¹⁵ In relazione alle imposte sul reddito normale, si veda Leccisotti (1990).

regime ordinario e versare una imposta inferiore. Sulla scorta di quanto avviene con gli studi di settore, la tendenza a non aderire potrà essere elevata. Molto dipenderà dagli importi richiesti e dalle sanzioni prospettate a chi, pur evadendo, non si adegua.

Su un piano differente, il concordato si distingue da una riduzione dell'imposta editale per il fatto di lasciare inalterato l'ammontare delle sanzioni per chi non si adegua. In altre parole, chi non si adegua ed evade dovrà comunque pagare una sanzione proporzionale all'imposta realmente dovuta, e non all'imposta richiesta dal concordato.

Qual è dunque il "costo" del concordato? Che nel determinare l'ammontare richiesto l'amministrazione faccia male i conti e che finisca con il richiedere meno di quanto avrebbe ottenuto con la politica ordinaria. La presenza degli studi di settore dovrebbe limitare questo problema, consentendo all'amministrazione di far proposte di concordato in linea con le caratteristiche economiche delle varie attività.

Riferimenti bibliografici

Alexander, C. e Feinstein, J.S. (1997) *A microeconomic analysis of income tax evasion and its detection*, Cambridge, Mass., mimeo of Massachusetts Institute of Technology.

Allingham, M.G. e Sandmo, A (1972) 'Income tax evasion: a theoretical analysis', *Journal of public economics*, 1, 323-38.

Alm, J., Jackson B e McKee, M. (1992) 'Deterrence and beyond: toward kinder, gentler IRS?', *Why people pay taxes: tax compliance and enforcement*, edited by Slemrod, J., Ann Arbor, University of Michigan Press.

Alvisi, M. (1997), 'Le amnistie fiscali nel panorama internazionale: aspetti istituzionale ed economici', in Fiorentini, G. e Marchese, C. (1997), 25-72.

Andreoni, J., Erard, B. e Feinstein J. (1998), 'Tax compliance', *Journal of economic literature*, XXVI, 818-860.

Arrow, K.J. (1970) *Essays in the theory of risk-bearing*, Amsterdam, North Holland.

Atkinson, B.A. (1999) *The economic consequences of rolling back the welfare state*, Cambridge, Cambridge University Press.

- Baldry, J.C. (1987) 'Income tax evasion and the tax schedule: some experimental results', *Public Finance*, 42, 357-83.
- Beck, P.J e Jung, W. (1989) 'Taxpayers' reporting decisions and auditing under information asymmetry', *Accounting Review*, 64, 468-87.
- Becker. G.S. (1968) 'Crime and punishment: an economic approach', *Journal of political economy*, 76, 169-217.
- Becker, G. (1983) 'A theory of competition among pressure groups for political influence', *Quarterly journal of economics*, 98, 371-400.
- Bernardi, L. (1996) 'L 'Irpef: un'introduzione al dibattito' *I nuovi sistemi tributari*, a cura di Fossati, A. e Giannini, S., Milano, Angeli, 17-48.
- Bernardi, L. (2003) *Tax system and tax reforms in Europe: rationale and main issues for more radical reforms*, WP Siep 200/2003, Pavia, Dept.
- Bernardi, L. e Bernasconi, M. (1996) 'L'evasione fiscale in Italia: evidenze empiriche', *Il fisco*, 38/96, 19-36.
- Bernasconi, M. (1995) 'Evasione, pressione fiscale e progressività delle imposte', *Rivista di diritto finanziario e di scienza delle finanze*, LIV, 538-553.
- Bernasconi, M. e Marenzi, A. (1997) 'Gli effetti redistributivi dell'evasione fiscale in Italia', Banca d'Italia, *Convegno sulle ricerche quantitative per la politica economica*, Perugia, Sadiba.
- Bernasconi, M. e Zanardi, A. (1999) *Explaining tax evasion decisions: risk aversion or loss aversion? Theory and evidence*, paper presented at the 55th Congress of the IIPF, Moscow, August.
- Bordignon, M. e Zanardi A. (1997) 'L'evasione fiscale in Italia: una nuova analisi per un vecchio problema', Giavazzi, F., Penati, A. e Tabellini, G. (1997) (a cura di) *Le nuove frontiere della politica economica 1997*, Milano, Il Sole 24 ore libri, 135-198.
- Bovi, M. (2002) *The nature of underground economy, some evidences from Oecd countries*, documento di lavoro 26/02, Roma, Isae.
- Brennan, G. e Buchanan J.M. (1980) *The power to tax. Analytical foundations of a fiscal constitution*, Cambridge, Cambridge University Press.

- Cannari, L., V. Ceriani, e D'Alessio (1995) Il recupero degli imponibili sottratti a tassazione, Convegno Banca d'Italia "Ricerche quantitative per la politica economica", Perugia, Sadiba, Novembre.
- Clotfelter, C.T. (1983) 'Tax evasion and tax rates: an analysis of individual returns' *The review of economics and statistics*, 65, 363-373.
- Convenevole, R. (s. d. ma 1995 circa) *La quantificazione dell'evasione Iva in Italia: una storia di ordinaria follia*, stampato in proprio.
- Chu, C. (1990), 'Plea bargaining with the IRS', *Journal of public economics*, 45, 143-159.
- Cremer, H. e Gahvari, F., *Tax evasion, fiscal competition and economic integration*, mimeo University of Toulouse and University of Illinois.
- Das-gupta, A. e Mookherjee, D. (1995), 'Tax amnesties in India: An empirical evaluation' mimeo, Boston University.
- De Juan, A., M. Lasheras e Mayo, R. (1994) 'Voluntary tax compliance behaviour of Spanish income tax payers', *Public Finance*, 49, 90-105.
- Dubin, J. e Wilde, L. (1988), 'An empirical analysis of federal income tax auditing and compliance', *National tax journal*, 41, 61-74.
- Elffers, H., Weigel R., e Hessing D. (1987), The consequences of different strategies for measuring tax evasion behavior, *Journal of Economic Psychology*, 8, 311-337.
- Erard, B. (1993) 'Taxation with representation: an analysis of the role of tax practitioners in tax compliance', *Journal of public economics*, 52, 163-197.
- Feinstein, J.S. (1991) 'An econometric analysis of income tax evasion and its detection', *Rand Journal of Economics*, 22, 14-35.
- Flatters, F. e MacLeod, W.B., 'Administrative corruption and taxation', *International Tax and Public Finance*, 2, 397-417.
- Fiorentini, G. (1997), 'Provvedimenti di condono fiscale ed efficienza dell'amministrazione finanziaria, in Fiorentini, G. e Marchese, C. (1997), 251-278.
- Fiorentini, G. e Marchese, C. (1997), *Il fisco indulgente*, Torino, Giappichelli.
- Franzoni, L.A. (1996), 'Punishment and grace: on the economics of tax amnesties', *Public Finance*, 323-368.

- Franzoni, L.A. (1997), 'L'accertamento con adesione del contribuente: implicazioni economiche e valutazioni comparative, in Fiorentini, G. e Marchese, C. (1997), 73-108.
- Franzoni, L.A. (1998) 'Tax evasion and tax compliance', *Encyclopaedia of Law and Economics*, edited by Bouckaert, B. and de Geest, G., Edward Elgar and University of Ghent.
- Franzoni, L.A. (2004) 'Discretion in tax enforcement', di prossima pubblicazione su *Economica*.
- Hessing, D.J. *et all.* (1992) 'Does deterrence deter? Measuring the effect of deterrence in field studies and experimental studies', *Why people pay taxes: tax compliance and enforcement*, edited by Slemrod, J., Ann Arbor, University of Michigan Press.
- Hollis, S.M.H. *et all.* (1992) *The theory of choice: a critical guide*, Oxford, Blackwell Publisher.
- Klepper, S. e Nagin, D. (1989), 'Tax compliance and perceptions of risks of detection and criminal prosecution', *Law and society review*, 23, 209-240.
- Kolm, S.-C. (1973), 'A note on optimum tax evasion', *Journal of Public Economics*, 2, 265-270.
- KPMG Center dor Government foundation (1994) *Survey of Canadian attitudes toward taxation*, Toronto, KPMG.
- Leccisotti, M. (1990) (a cura di), *Per un'imposta sul reddito normale*, Bologna, Il Mulino.
- Lupi, R. (2000), *Diritto tributario*, Milano, Giuffrè Editore.
- Marchese, C. (1997), 'Le conseguenze dei condoni: una analisi empirica', in Fiorentini, G. e Marchese, C. (1997), Torino, Giappichelli, 223-250.
- Ministero dell'economia e delle finanze (2002) *Analisi statistiche anno d'imposta 1998 – Le persone fisiche – Le società di persone*, Roma, Sistema statistico nazionale.
- Mittone, L. (1997) *Subjective versus objective probability: results from seven experiments on fiscal evasion*, WP 1997-04, Università di Trento.
- Momigliano, S. e Siviero S. (2002) 'Appraising the effects of the budget on the economy with an econometric model: the Italian fiscal adjustments in the nineties', Banca d'Italia (2002) *The impact of fiscal policy*, Roma, Banca d'Italia.

- Olson, M. (1965) *The logic of collective action, public goods and the theory of groups*, Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- Persson T. e Tabellini, G. (2000) *Political economics. Explaining economic policy*, Cambridge, Mass: The Mit Press.
- Pommerehne, W., Hart, A. e Frey, B. (1994) 'Tax morale, tax evasion and the choice of policy instruments in different political systems', *Public finance*, 49, 52-69.
- Reinganum, J. e Wilde, L. (1985), 'Income tax compliance in a principal-agent framework', *Journal of public economics*, 26, 1-18.
- Sanchez, I. e Sobel, J. (1993), 'Hierarchical design and enforcement of income tax policies', *Journal of public economics*, 50, 345-69.
- Scotchmer, S. (1987), 'Audit classes and tax enforcement policy', *American economic review*, 77, 229-33.
- Scotchmer, S. (1989), 'Who profits from taxpayer confusion?', *Economics letters*, 29, 49-55.
- Scotchmer, S. e Slemrod, J. (1989), 'Randomness in tax enforcement', *Journal of public economics*, 38, 17-32.
- Secit (Servizio centrale degli ispettori tributari - Ministero delle finanze) (1997) *Relazione finale del gruppo di lavoro fra dati fiscali di diversa fonte*, Roma, Ministero delle finanze, febbraio.
- Slemrod, J. e Yitzhaki, S. (1997), Tax avoidance, evasion and administration, *Handbook of public economics*, a cura di Auerbach e Feldstein.
- Sogei (1999) *Confronto tra dati fiscali e di contabilità nazionale*, Roma, Sogei, dicembre.
- Spicer, M.W. e L.A. Becker (1980) 'Fiscal inequity and tax evasion: an experimental approach', *National tax journal*, 33, 171-175.
- Stiglitz, J.E. (2002) 'Information and the change in the paradigm in economics' *The American Economic Review*, 92, 469-501.
- Tanzi, V. (1996) 'Il sistema tributario italiano: una prospettiva internazionale', *La finanza pubblica italiana, dopo la svolta del 1992* a cura di Monorchio, A., Bologna, Il Mulino, 19-68.

- Yitzhaki, S. (1974) 'A note on income tax evasion: a theoretical analysis', *Journal of public economics*, 3, 201-202.
- Ueng G. e Yang, C. (2001), 'Plea bargaining with the IRS: extensions and further results', *Journal of public economics*, 81, 83-98
- Witte, A. e Woodbury D. (1985), 'The Effect of Tax Laws and Tax Administration on Tax Compliance: The Case of the U.S. Individual Income Tax', *National Tax Journal*, 38, 1-13.
- Zanardi, A. (1996) *Income tax evasion of the self employed: evidences from Italian fiscal audits*, International Institute of Public Finance, 52nd Congress, Tel Aviv, August.