



TAX COMPLIANCE, EVASIONE FISCALE E BENE COMUNE CON UN PENSIERO AD EZIO VANONI

Giovanni Castellani

Domani, 16 febbraio, cade il 61° anniversario della scomparsa del grande Ezio Vanoni che indubitabilmente fa parte di coloro che hanno rivoluzionato il nostro sistema tributario e, perché no, anche la vita di noi commercialisti.

Vanoni è stato forse uno degli scienziati sociali che meglio ha tentato di costruire il rapporto basato sulla fiducia, tra il cittadino e la comunità.

Ricostruire un sistema tributario fondato sulla autoliquidazione delle imposte e quindi sulla dichiarazione del contribuente rappresentò una rivoluzione non da poco ma soprattutto una straordinaria capacità di visione.

Tutto questo, però, non sarebbe stato possibile se Vanoni prima di essere economista, giurista e politico non fosse stato un umanista, ispirato da una solida fede cristiana.

Vanoni era infatti convinto che il semplice cittadino poteva e doveva interessarsi direttamente al bene comune e la dichiarazione dei propri redditi ne era una concreta espressione.

Ma ancora più importante fu la sua idea che l'intervento dello Stato con le sue leggi e le sue procedure avrebbe dovuto servire solo a permettere al cittadino di partecipare meglio al bene comune.

Franco Gallo, in un articolo pubblicato sul Sole 24 ore prima di Natale, commentava il pensiero di Vanoni ricordando che "Siamo tutti cresciuti sotto l'insegnamento dei principi fondamentali del cristianesimo, che sono la solidarietà, la sussidiarietà e la garanzia del bene comune. Non possiamo, quindi, non apprezzare istintivamente l'attualità di un pensiero, come quello di Ezio Vanoni, fortemente ispirato a tali principi. Non è necessario essere cristiani professanti o aver letto Socrate per rendersi conto che una vita non sottoposta a verifica in termini di valore non vale granché e che, se vogliamo che questa verifica avvenga, è necessario muoversi nella direzione indicata negli anni cinquanta del secolo scorso da Vanoni, negli scritti e nell'azione di governo ... Si tenga presente che ai tempi di Vanoni il prelievo fiscale era ancora considerato una sorta di *premium libertatis* o, al più, l'altra faccia negativa del costo dei diritti. Egli è stato uno dei primi a capire che il tributo deve essere, invece, uno strumento per correggere le distorsioni e le imperfezioni del mercato a favore delle libertà individuali e collettive e a tutela dei diritti sociali ... Se questi valori sono ancora da condividere, mi pare evidente che la migliore definizione etica del tributo dell'era contemporanea non può che essere ancora quella elaborata da Vanoni, e cioè che giustizia o

ingiustizia nella tassazione deve significare giustizia o ingiustizia in quel sistema “convenzionale” di diritti economici quale risulta dal regime legale di tassazione”.

In altre parole, aggiungo io sommessamente, Vanoni 70 anni fa già immaginava la necessità di una *Tax Compliance*, termine che oggi è sulla bocca di tutti.

Cerchiamo però di razionalizzare il termine, perché oggi sembra più banalmente utilizzato per un “adempimento spontaneo” connesso ad un “precedente inadempimento”.

Dal punto di vista aziendalistico, con il termine inglese *compliance* (che, in italiano, si traduce con “conformità”) si intende l’attività ed il controllo di conformità aziendali alle disposizioni normative, ai regolamenti, alle procedure ed ai codici di condotta presenti all’interno del sistema in cui l’impresa di riferimento è inserita. Si tratta, cioè, di un’attività organizzativa che si preoccupa di prevenire il rischio di non conformità dell’attività aziendale alle regole esistenti, suggerendo, ove si riscontrino disallineamenti, le più opportune soluzioni. In tal modo a questa funzione aziendale, vera e propria struttura organizzativa, è affidato sia il compito di prevenire i disallineamenti tra le procedure aziendali e l’insieme delle leggi esterne all’azienda, sia quello di assistere le altre strutture aziendali nell’applicazione delle norme e dei codici di autodisciplina. Di solito questa struttura organizzativa ha anche il compito di predisporre interventi formativi per adeguare la conoscenza delle procedure interne in favore dei dipendenti e dei collaboratori. Un costante monitoraggio permette poi di coordinare e garantire l’attuazione degli adempimenti richiesti e segnalare le più recenti novità normative al fine di aggiornare periodicamente la documentazione e l’informazione presso l’azienda.

L’attività esercitata dai soggetti preposti alla *compliance* si esterna anche attraverso l’individuazione di soluzioni idonee a risolvere situazioni di discordanza tra la normativa e le specifiche realtà operative dell’impresa, assicurando altresì le relazioni con le Autorità ed organi di controllo interni ed esterni. Ed è ovvio che parlando di “soluzioni idonee” nel loro complesso, le stesse non possono che tener conto anche dell’aspetto “etico” delle scelte operate.

Il cuore del problema sta quindi nel saper individuare le strategie e le soluzioni più idonee, appunto, ad implementare impegni etici in grado di coniugare autodisciplina e legiferazione.

Sotto il profilo tributario si può dire che la *tax compliance*, cioè l’adempimento spontaneo agli obblighi tributari da parte del contribuente, rappresenta una delle missioni aziendali

principali, che naturalmente deve andare in parallelo con quella dell’Agenzia delle Entrate la quale, da parte sua, ha lo scopo di raggiungere un’azione di prevenzione e contrasto all’evasione fiscale selettiva ed efficace, insieme ad una particolare attenzione al rapporto con i contribuenti onesti, che deve essere sempre più semplice e rassicurante. E questi due filoni d’intervento sono fondamentali per sviluppare la lealtà fiscale e rispondere così alle esigenze di crescita del sistema Paese, specialmente nei momenti di crisi economica.

Per affrontare con pragmaticità la questione, le prime domande da porsi sono dunque: perché si evade? E perché si è buoni contribuenti? Ma soprattutto, quale struttura motivazionale e quali azioni si possono intraprendere per aumentare i livelli di *compliance*?

Un’ampia ricerca del *Forum Tax Administration* dell’OCSE di qualche anno fa (oggi l’OCSE è focalizzata essenzialmente, e forse a ragione, sui problemi delle grandi multinazionali) ci suggerisce importanti riflessioni.

La conoscenza dei fattori, non soltanto economici ma anche psicologici e sociali, che guidano i processi decisionali del contribuente è il primo passo per incentivare il pagamento spontaneo delle imposte. A partire da questo assunto, dall’indagine si traggono due spunti fondamentali:

- 1) l’idea di una *compliance* concepita non come una divisione manichea tra “buoni” e “cattivi”;
- 2) la definizione delle variabili-chiave per la *tax compliance* (deterrenza, norme, opportunità, equità e fiducia, fattori economici).

Non sempre, infatti, la politica della “tolleranza zero” porta buoni frutti, almeno in ambito fiscale. L’eccessiva minaccia di sanzioni può rivelarsi “un’arma a doppio taglio”. Se da un lato essa può rafforzare l’obbligo morale di contribuire, attraverso il pagamento delle tasse, alla spesa pubblica, dall’altro può creare nei contribuenti un senso di oppressione che porta alla devianza.

Altro rischio legato alla deterrenza è di cadere nell’errore di “fare di tutta l’erba un fascio”, rafforzando l’idea che l’evasione fiscale sia un fenomeno pervasivo e una prassi comune. Un errore di valutazione che, secondo l’OCSE, accomuna diversi Paesi membri. Le indicazioni dei ricercatori invece sono chiare: è obbligatorio evitare queste generalizzazioni e chiarire che l’evasione fiscale è un comportamento limitato a una certa fetta di contribuenti, che vanno debitamente monitorati dalle Autorità Fiscali.

L'influenza delle norme sul comportamento del contribuente si esplica a un doppio livello, individuale (convinzioni personali su ciò che è giusto/sbagliato) e sociale (convinzioni e credenze diffuse all'interno dell'ambiente sociale di riferimento). L'aspetto decisivo in questo caso è l'effetto-moltiplicatore, vale a dire il condizionamento esercitato sul singolo contribuente dai comportamenti, positivi o negativi, mostrati dagli altri. In ambito fiscale, la percezione che le persone, soprattutto quelle più vicine, siano più o meno inclini a pagare le tasse incide pesantemente sull'atteggiamento del singolo.

Mi sento anche di dire, però, che un altro fattore cruciale per il comportamento del contribuente è legato alle possibilità concrete di pagare oppure di evadere. Le risposte a questo dato di fatto, sono evidentemente due, da un lato aumentare le opportunità di adempiere spontaneamente, dall'altro rendere più difficile evadere.

Tradizionalmente le Amministrazioni Fiscali si sono concentrate su questo secondo versante, mentre sarebbe estremamente più proficuo, secondo il gruppo di lavoro dell'Ocse (ed anche secondo noi commercialisti) agevolare il pagamento delle tasse riducendo gli ostacoli che il contribuente incontra, in termini di complessità delle procedure e di tempo da impiegare.

La *tax compliance* è poi anche influenzata dalla percezione di equità (distributiva: nella gestione del denaro pubblico; procedurale: nella gestione delle attività di controllo e di assistenza da parte dell'Amministrazione Fiscale; sanzionatoria: riferita alle punizioni previste per chi evade).

Cosa accade quando si violano le regole del gioco? Sanzioni poco trasparenti o inutili atteggiamenti dell'Amministrazione Finanziaria, percepiti come aggressivi o non equi, possono condizionare negativamente il contribuente. Mi sento di affermare che uno dei compiti cruciali delle burocrazie del fisco per il raggiungimento dei propri obiettivi è, in particolare, garantire l'equità procedurale: le direttrici dovrebbero essere neutralità, precisione, coerenza, empatia e rispetto nei confronti del contribuente, in particolare nelle situazioni in cui è sottoposto a controllo.

Nel quadro generale sopra delineato in estrema sintesi, cercherò ora di collocare alcune riflessioni che attengono più specificamente l'ambito professionale, motivazionale e personale e nel quale si dovrebbe collocare il contributo di tutti gli addetti ai lavori (consulenti, Agenzia delle Entrate, GdF, etc.).

Una precisazione preliminare è d'obbligo.

Non parlerò di legalità. Questo è un aspetto che seppure di fondamentale importanza, va considerato, ai fini di questo documento, un prerequisito, una condivisione generale che dobbiamo qui dare per scontata poiché si aprirebbe, in caso contrario, tutta una serie di argomentazioni e giudizi che, seppur in parte corretti, ci condurrebbero fuori tema. Per definizione cose illegali non si devono fare e basta; c'è poco da discutere.

L'argomento che dunque devo affrontare è il seguente: data per scontata la legalità, quali sono le migliori regole che, come consulente, verificatore e uomo, devo seguire? Ma soprattutto perché devo seguire queste regole?

La teoria oggi maggiormente in auge nel campo economico è l'Etica della Responsabilità.

Se ne attribuisce la paternità a Weber che, nel celebre saggio "La politica come professione", indica il concetto di responsabilità come "la disponibilità a rispondere delle conseguenze prevedibili delle proprie azioni". A questa prima formulazione weberiana, il filosofo tedesco Hans Jonas, aggiunge però una qualificazione di grande rilievo: non è sufficiente soffermarsi sulle sole conseguenze "prevedibili"; occorre spingersi fino a prendere in conto le conseguenze "possibili" delle azioni. E questa responsabilità, dei singoli e di tutti, porta i propri frutti se si instaura quello che è stato identificato da Lorenzo Sacconi (altro punto di riferimento italiano fondamentale per il nostro tema) come "contratto sociale", ove ciascuno è responsabile verso gli altri di ciò che fa e dove, dunque, vanno resi compatibili gli interessi di tutti coloro che cooperano per il successo della società.

Occorre però, a questo punto, rispondere alla domanda: cosa garantisce che i comportamenti condivisi e stabiliti in questo c.d. contratto sociale vengano effettivamente adempiuti? Al di là della sua natura meramente volontaria e non coercibile, la soluzione concreta che la letteratura in argomento è in grado di offrire è basata essenzialmente sul meccanismo della "reputazione". In concreto, poiché la buona reputazione o, come avrebbero detto gli antichi romani, la *gloria*, costituisce una delle finalità della persona, il suo mancato ottenimento o, peggio ancora, la *damnatio memoriae* rappresenta la sanzione più grave per chi fa parte della *civitas*.

La deterrenza funziona infatti meglio quando alla sanzione comminata dall'autorità fiscale si accompagna quella "sociale"; in altri termini, quando la sanzione supporta le norme sociali in favore della *tax compliance* ed espone l'evasore al rischio dell'isolamento o della

stigmatizzazione.

Senza però nascondersi dietro ad un dito, non possiamo non rilevare, soprattutto per la *tax compliance* come il concetto di responsabilità trovi, oggi, non poche difficoltà ad essere accolto, prima ancora di essere applicato, anche perché il meccanismo reputazionale, in questo settore specialmente, soffre di gravi lacune di pubblica cognizione. Basti solo pensare a come è difficile che venga alla luce molta parte dell'evasione, soprattutto quella legata ai soggetti di minori dimensioni i quali, una volta in linea con "formulette", studi statistici di varia natura e correttezza formale delle dichiarazioni fiscali, molto raramente ed in percentuali ridottissime, vengono controllati nella sostanza dall'Amministrazione Finanziaria. Con ciò non intendo dire che, ferme restando le risorse disponibili, si potrebbe fare meglio, questo non lo so, sinceramente, dico solo che con il sistema in essere, se un contribuente evade, ad esempio, non battendo scontrini o non registrando fatture emesse, oppure un commercialista, per colpa o inavvertenza combina "pasticci" al proprio cliente, oppure ancora un verificatore si ostini su un mero formalismo, è molto probabile che non lo saprà mai nessuno. Con buona pace della reputazione!

Cosa fare allora per incentivare la *tax compliance* della gente? Non possiamo che cercare di lavorare sulle nostre coscienze, su quella spinta motivazionale interiore che ci dovrebbe indurre al rispetto dell'etica e delle leggi.

A mio avviso è necessario ritrovare una visione che fonda l'agire umano sulle virtù; l'uomo, infatti, è capace di virtù su cui è basata la sua etica, c.d. "etica delle virtù", che è contrapposta a quella c.d. "etica del dovere", per la quale l'uomo sembra concorrere al bene comune solo se controllato, guidato, punito e ciò perché l'uomo si lascia facilmente coinvolgere ed appiattare su comportamenti opportunistici.

Ma non solo, la difficoltà dell'uomo di donare gratuitamente, non spinge le persone ad agire per il bene comune, ma fa prevalere logiche egoistiche, con un circolo vizioso che pone "in risalto" comportamenti negativi e spinge le persone a comportarsi male; e la stessa dinamica accade anche con riferimento al fisco: dire che un paese è pieno di evasori aiuta a diffondere la malattia dell'evasione in modo endemico. L'evasione fiscale non è perciò solo un problema

finanziario ma innanzitutto un problema culturale.

E poiché non è possibile o è molto difficile riuscire, dall'oggi al domani, nell'impresa di migliorarci e realizzarci come persone è, a mio avviso, fondamentale riprendere una ricerca di senso condiviso, ricerca che implica un impegno di sedimentazione e di rilettura di ciò che ci accade intorno.

Questo, nella tradizione della teologia morale, è quel che si dice "esame di coscienza, qui lo possiamo ritradurre in termini più "laici" parlando di "rilettura dell'esperienza".

Proprio facendo questa rilettura e pensando al supporto che possono offrire tutti gli addetti ai lavori, mi accorgo che l'Etica professionale non può esaurirsi nella descrizione empirica di regole che la convenienza o addirittura la paura della punizione chiede di rispettare. Un ordinamento così strutturato è troppo fragile in quanto legato a mere convenzioni che trasformano la morale professionale in quella che è stata chiamata "deontologia efficientista della transazione", cioè del male minore, per sé e per gli altri.

Non mi pare quindi essere davvero costruttivo domandarsi pragmaticamente quali siano i talenti necessari per avere riconoscimento e successo in questa sfida. La risposta a una domanda così povera di contenuto etico, si diluirebbe in un elenco di doti caratteriali e/o comportamenti personali (iniziativa, creatività, sistematicità, intuitività, ordine, sensibilità, tatto e altri ancora) la cui finalità esclusiva finirebbe per essere quella di assicurare la c.d. integrazione sociale, facendone risaltare unicamente la loro utilità pratica.

Congiungere il discorso etico al lavoro professionale, comporta invece una esplicita scelta di campo, ben lontana dalla palude della "Deontologia", che si riduce in una semplice constatazione di regole comportamentali e di prassi comuni all'interno di uno specifico contesto. Mi è utile ricordare che dagli inizi del novecento la speculazione sull'etica ha preso una molteplicità di direzioni, richiamandosi a visioni globali della realtà oppure ad ambiti delimitati di indagine, assumendo un'ottica descrittiva oppure normativa, rivendicando un fondamento individualistico oppure sociale. In ogni caso la sua rilevanza, si è riproposta, con particolare urgenza, ogni volta che la crisi del sistema di valori vigente sollecitava una revisione o rifondazione degli stessi.

Ma proprio questo riproporsi di “urgenze sociali” ci deve ricordare che l'etica, avendo per materia le virtù, ha in primo luogo la finalità di educare dall'interno disposizioni, inclinazioni e tendenze dell'uomo, e non invece la realizzazione di singoli atti, come può accadere per le finalità della Deontologia.

Infatti ... “Una rondine non fa primavera”, è un detto popolare con un passato illustre.

Aristotele, nell'Etica Nicomachea, fissa con queste medesime parole un importante principio: non basta un atto solo a qualificare un uomo, sono le virtù e i vizi (abiti ottenuti con un prolungato e stabile esercizio di libere scelte) che abilitano ad agire bene o male e, quindi, consentono di dare un giudizio di eticità.

La virtù si distingue dalla buona azione per il fatto che opera una permanente e profonda conformazione morale di tutto l'essere umano.

Secondo Aristotele, le virtù dell'uomo costituiscono la base delle norme che devono guidarne la condotta. Ogni regola o codice morale viene dopo la virtù.

Un mero calcolo di “costi e benefici” non è dunque sufficiente a configurare la moralità di un'azione. Si richiedono virtù che attuino il bene e difendano i valori su cui è fondata una società libera e giusta, e di conseguenza principi morali da rispettare nella pratica di ogni singola professione e da cui poi dedurre concrete norme deontologiche che, va detto, possono esigere la rinuncia a vantaggi non soltanto individuali, ma anche corporativi.

In altri termini, è fondamentale sottolineare la sostanziale differenza che intercorre, per le finalità che si propongono, tra quella che abbiamo chiamato “deontologia della transazione”, indirizzata alle più utilitaristiche convenzioni, e un'etica del lavoro professionale ancorata alle virtù che mira alla stabilità e alla forza morale del singolo uomo nello svolgimento ordinario della sua attività.

Se si guarda al sistema fiscale da questa prospettiva, forse si possono immaginare premi piuttosto che incentivi, perché la differenza fondamentale tra incentivo e premio è culturale. Il premio riconosce la virtù ma non la crea, mentre l'incentivo crea il comportamento che non ci sarebbe senza l'incentivo stesso.

Quanto ho appena detto può forse valere come stimolo al legislatore. Ma noi, intanto, cosa

possiamo fare?

Tanto per cominciare, ci dobbiamo fare alcune domande, dobbiamo fare la “rivisitazione dell’esperienza” di cui parlavo prima: che domani prepariamo ai giovani? Il domani si semina oggi. Ma con quale concime? Che modello di vita proponiamo oggi, ai giovani della nostra società?

Domande che ci suggeriscono, forse, risposte sconfortanti.

Senza voler negare quello che innumerevoli uomini e donne fanno nella vita privata e nella professione, mi pare di poter constatare che ci sia tuttavia un chiaro e pubblico deprezzamento dello sforzo fattivo, del lavoro per il bene comune.

In queste condizioni, quanto è difficile per i giovani apprezzare la qualità, comprendere il valore sociale del lavoro professionale, delle responsabilità civiche, intenderne il significato umanizzante?

Non è facile oggi rendersi conto della grandezza e della dignità della libertà autentica che è tutt’altro che fantasia arbitraria ma consiste piuttosto nel poter fare responsabilmente quello che si deve fare.

E tuttavia, io so, anche per il lavoro universitario che faccio, che c’è un gran numero di giovani che portano in sé un immenso potenziale di generosità, di coraggio, di vero bisogno di verità, di passione, di assoluto.

Essi sono alla ricerca di modi e di luoghi dove possano contribuire a guarire le ferite di una società malata. Essi intuiscono che i beni più preziosi sono invisibili e che la sanità interiore, l’amicizia, la fraternità, l’autorevolezza, l’apprezzamento non si comprano né si vendono, mentre avvertono intorno a loro, una pervasiva assenza di coscienza.

E chiedono cosa sia successo, perché stiamo ignorando la bellezza di relazionarsi senza paura gli uni con gli altri. Il Papa Benedetto XVI, nell’omelia del giorno di Pentecoste del 2012, sottolineò: “Ma non ci accorgiamo che stiamo rivivendo la stessa esperienza di Babele? Non sembra forse serpeggiare un senso di diffidenza, di timore reciproco, fino a diventare persino pericolosi l’uno per l’altro?”

Ecco, forse proprio questo manca per un’efficace *tax compliance*, la fiducia negli altri, la

consapevolezza che solo tutti insieme (contribuenti, commercialisti, amministrazione finanziaria, guardia di finanza e, perché no, il convitato di pietra, il legislatore) potremo rimettere il timone sulla retta via.