

10. Condoni e amnistie come forma di discriminazione

di Carla Marchese

1. Introduzione

Dal punto di vista dell'economia del benessere il comportamento illegale¹ può essere descritto come un'attività che provoca esternalità negative, ovvero danni agli altri cittadini. In generale per le esternalità quando i danneggiati sono pochi e ben identificabili e i costi di informazione e transazione bassi vale il teorema di Coase e il mercato può raggiungere soluzioni di first best². Quando il mercato fallisce, i rimedi tipicamente suggeriti per le esternalità sono la fissazione di imposte alla Pigou o la regolamentazione, con previsione di divieti e punizione di chi li viola. La regolamentazione si può tuttavia assimilare, con qualche semplificazione, all'applicazione di imposte o prezzi, se si calcola un equivalente monetario della perdita di benessere attesa da chi viola il divieto. Nella letteratura specializzata sembra esservi una preferenza per l'applicazione di imposte o prezzi, a causa della maggior flessibilità dello strumento e dei vantaggi in termini di costi di transazione.

Queste indicazioni sono sostanzialmente confermate nell'ambito dell'economia del crimine³. La perdita di benessere conseguente alla sanzione attesa, espressa in termini monetari, può essere con qualche semplificazione descritta come il prezzo del comportamento illecito. Coloro che violano la legge trovano questo prezzo basso rispetto alle loro aspettative circa i vantaggi del reato. Il contrario avviene per chi si conforma alla legge.

¹ In questo lavoro, contrariamente all'uso giuridico, i termini illecito, reato e crimine sono usati come sinonimi. Molte delle osservazioni sviluppate nell'economia del crimine sono infatti applicabili anche a fatti che dal punto di vista giuridico costituiscono semplici illeciti amministrativi.

² Nel caso dei reati puniti solo in seguito a querela si può ritenere che l'ordinamento si affidi alla contrattazione tra le parti per la ricerca di una soluzione efficiente. L'economia del crimine sottolinea prevalentemente il ruolo del mercato nelle attività di prevenzione e vigilanza privata, che si possono assimilare a forme di offerta privata di beni collettivi.

³ Per una rassegna si veda Pyle [1983].

La prescrizione normativa che discende dall'economia del crimine, in termini molto semplificati, è di fissare un prezzo che contenga la criminalità entro livelli accettabili.

Come tutte le leggi della domanda, anche quella applicabile al crimine non manca di eccezioni. Sono stati proposti vari esempi che associano aumento del prezzo del reato, cioè aggravamento della sanzione attesa, e aumento della criminalità: per esempio multe più severe e più certe per chi fa un commercio illegale e non ha occupazioni alternative potrebbero indurlo a una pratica ancora più intensa dell'attività illecita per pagare le multe stesse⁴.

Quello che importa qui osservare è comunque che in un contesto in cui la sanzione è vista come una forma di incentivo, non c'è ragione per sostenere che essa debba essere sempre uniforme. Si potrà cioè esaminare l'opportunità di forme di discriminazione nella definizione e nell'applicazione della sanzione⁵.

In alternativa al punto di vista dell'economia del benessere si può far riferimento ad un orientamento positivo di tipo *public choice*, per cui la qualificazione di alcune attività come lecite o illecite e la previsione di sanzioni per quelle illecite vanno poste in relazione con gli interessi degli attori sociali (cittadini, politici, burocrati, gruppi di interesse ecc.) e con il quadro istituzionale di riferimento. Questo approccio è stato ampiamente sviluppato con riferimento alla regolamentazione, vista tipicamente come il frutto dell'intreccio di interessi economico-politico burocratici, perseguiti talora a danno del resto della cittadinanza.

In un contesto in cui si evidenzia la possibilità di sfruttamento del cittadino ad opera di uno stato Leviatano o comunque espressione di parte, l'applicazione di sanzioni discriminate non può certamente essere esclusa, anche se la discriminazione spesso non sarà desiderabile per il cittadino comune.

Varie istituzioni legali rispecchiano la logica della discriminazione, intesa come applicazione di sanzioni diverse in situazioni simili. Mi riferisco al patteggiamento nel processo penale e in quello tributario, all'amnistia e all'indulto, ai condoni fiscali⁶. Le differenze tra questi istituti sono ovviamente molto marcate. Essi intervengono in fasi diverse delle dispute legali, coinvolgono in alcuni casi singoli soggetti (patteggiamento) e in altri intere categorie di cittadini (amnistie, condoni); differiscono infine dal punto di vista della discrezionalità nella

⁴ Per osservazioni critiche sugli effetti delle sanzioni, si veda Cameron [1988].

⁵ Becker [1968] nota che una inevitabile forma di discriminazione nasce dal fatto che alcuni colpevoli sono puniti e altri no.

⁶ A questi istituti si possono accostare le norme che prevedono sanzioni ridotte per i pentiti, che pure introducono forme di discriminazione. Le finalità tuttavia differiscono da quelle degli altri istituti citati e per questo si è scelto di trascurarle.

riduzione della sanzione (riduzione fissa per condoni, amnistie e indulti, discrezionale entro dati limiti nel patteggiamento). Tuttavia le ragioni che si possono invocare per giustificare il ricorso a queste forme di discriminazione della sanzione sono fondamentalmente le stesse. È quanto mi propongo di mostrare nel seguito.

2. Qualche informazione empirica

Sulla base delle informazioni riportate in Guardata [1990] in Italia i provvedimenti di clemenza (amnistia e/o indulto) sono stati 58 dal 1865 al 1889, 148 dal 1900 al 1943, 21 dal 1948 al 1989. La proliferazione di queste misure può essere posta in relazione con l'assenza nel nostro ordinamento di altre forme di discriminazione della sanzione penale, come il patteggiamento e il giudizio abbreviato. Com'è noto il patteggiamento ha un'applicazione amplissima in altri ordinamenti; negli Stati Uniti vi si ricorre in circa il 90% dei processi penali [Alschuler 1981]. In effetti una relazione di sostituibilità tra patteggiamento e amnistie è emersa anche nel dibattito politico che ha accompagnato in Italia il varo del nuovo codice di procedura penale. Con la legge di revisione costituzionale 6 marzo 1992 n. 1 si è stabilito che amnistie e indulti possano d'ora in poi concedersi solo con voto a maggioranza qualificata dei due terzi.

Per quanto riguarda l'applicazione del nuovo c.p.p., il giudizio abbreviato ha avuto scarsa applicazione, mentre più frequente è il patteggiamento della pena. Secondo un'indagine svolta per alcuni mesi presso le sezioni penali del tribunale di Firenze, i processi patteggiati sarebbero stati il 35% [Polvani 1992].

Passando a considerare i tributi, forme di clemenza in proposito erano spesso inserite nel secolo scorso nelle leggi di amnistia. Il primo provvedimento specifico di condono fiscale sarebbe stato emanato nel 1900 [Preziosi 1987]. Tra il 1948 e il 1973 i condoni sono stati 6 [Preziosi 1987], e dal 1976 al 1990 12⁷. La proliferazione dei condoni dopo la riforma tributaria può essere posta in relazione tra l'altro con l'abolizione del concordato tra fisco e contribuente. Qualche forma di discriminazione della sanzione è stata recentemente reintrodotta, con gli istituti del ravvedimento operoso e di un rito speciale abbreviato nel processo tributario (quest'ultimo previsto nello schema governativo per la riforma del contenzioso tributario).

Il ricorso a condoni è abbastanza frequente in tutto il mondo [OCSE 1990; Mikesell 1986; Fausto 1992], anche se in molti casi i

⁷ cfr. «Il Sole-24 ore», 30 Settembre 1991; nel numero sono compresi anche condoni contributivi e riferiti a imposte degli enti locali.

condoni si riferiscono a specifiche imposte e prevedono soltanto la rinuncia a riscuotere le penalità. Nel caso italiano invece si sono ripetuti condoni generali e si è previsto, attraverso la cosiddetta definizione automatica, un rilevante sconto di imposta che si aggiunge alla rinuncia alle sanzioni nei confronti dei partecipanti.

La tipologia degli aderenti ai condoni in Italia sembra riflettere le caratteristiche dell'evasione. Nel caso dei condoni concessi a livello statale negli USA negli anni '80 gli aderenti non differivano dal contribuente medio e in genere chiedevano il condono solo per alcuni degli anni condonabili, denotando un'evasione episodica. Nel caso italiano, utilizzando i dati relativi al condono del 1982 [Ministero delle Finanze 1985], si nota un'incidenza bassissima di adesione al condono da parte di chi aveva presentato solo il modello 101, mentre la quasi totalità delle dichiarazioni proviene da chi aveva precedentemente dichiarato anche o solo redditi non da lavoro dipendente. In effetti i condoni sembrano diventati forme di tassazione integrativa dei redditi non di lavoro dipendente, tanto che li si può considerare una forma surrettizia di imposizione del reddito normale, anziché di quello effettivo [Pace 1990], particolarmente rivolta ai redditi di lavoro autonomo e di impresa.

3. Discriminazione della sanzione e riduzione dei costi di transazione

La visione più tradizionale ricollega l'uso di patteggiamenti, condoni e amnistie al tentativo di contenere i costi dell'accertamento legale delle violazioni di legge e dell'applicazione delle sanzioni. Poiché questi costi, sostenuti in parte dallo stato e in parte da chi ha tenuto la condotta illegale, costituiscono in sostanza una *deadweight loss*, un accordo tra lo stato e la controparte può risultare *Pareto-improving* [Landes 1971].

Si supponga che l'applicazione della sanzione attesa T fornisca un beneficio sociale pari a $S(p)$ (ovvero a $-S(p)$ se essa è applicata a un innocente) e implichi costi per lo stato pari a c_s . Per colui che subisce la sanzione attesa il danno sia misurato da $-V(p)$ nonché dai costi di transazione a suo carico c_i . Entrambe le parti possono migliorare la propria posizione accordandosi in modo da eliminare i costi di transazione. I costi $c_s + c_i$, evitabili grazie all'accordo, costituiscono il valore cooperativo del gioco. In presenza di amnistie, patteggiamenti, condoni ecc. i benefici dello scambio per l'imputato si concretizzano in una riduzione di costi di transazione e talora⁸ in una riduzione

⁸ Un imputato avverso al rischio può patteggiare una pena superiore a quella attesa in seguito allo svolgimento del processo.

della pena. Se c'è riduzione di pena si ha una perdita di benessere sociale connessa alla riduzione della deterrenza, che però non può essere superiore al vantaggio derivante dal contenimento dei costi di transazione a carico dello stato, se si suppone che quest'ultimo agisca in modo razionale.

La riduzione della sanzione connessa all'impiego delle misure in esame è comunque sempre di carattere relativo, e avviene rispetto alla sanzione che sarebbe stata applicata in via ordinaria. Non c'è ragione di pensare che un sistema che applica forme di discriminazione della sanzione eserciti solo per questo una deterrenza minore in assoluto di un altro sistema che non le applica. Se le forme di discriminazione in esame sono davvero *Pareto-improving*, e lo stato si appropria almeno in parte del dividendo che esse forniscono, sarà possibile anzi accrescere l'azione deterrente. Sono possibili sotto questo profilo vari approcci. Nel patteggiamento offerto a imputati di cui è nota la colpevolezza⁹ si può prevedere che l'offerta di sanzione ridotta sia accompagnata dalla minaccia di un aggravamento della sanzione in caso di soccombenza nel processo¹⁰, in modo da rendere attraente l'accettazione della pena che corrisponde proprio al livello socialmente desiderabile. In campo tributario condoni e amnistie accompagnano spesso riforme delle norme generali intese ad accrescere la deterrenza, o seguono periodi in cui l'azione deterrente è stata particolarmente rafforzata.

Qualche problema può sorgere qualora il ricorso agli strumenti in esame sia interpretato dai cittadini come un segnale di scarsa determinazione nel perseguimento delle condotte illegali. Di conseguenza potrebbero crescere i costi informativi da sopportare per rendere noto qual è l'effettivo livello delle sanzioni.

Affinché il ricorso alle forme di discriminazione ricordate risulti vantaggioso, occorre una corretta valutazione dei costi di applicazione della sanzione, dal cui ammontare dipende la possibilità di avere o meno un miglioramento paretiano. A questo proposito è stato osservato che non tutte le spese relative al processo possono considerarsi *deadweight loss*, in quanto il processo può svolgere in certa misura una funzione integrativa della legge chiarendo ipotesi controverse, prospettando l'opportunità di correzioni legislative ecc. Questa funzione è particolarmente rilevante nei sistemi in cui i giudici partecipano alla formazione del diritto [Cooter e Rubinfeld 1989].

Passando a considerare l'applicazione della sanzione, il consenso

⁹ Ci si riferisce al caso in cui provare in giudizio la colpevolezza è costoso, anche se essa risulta evidente dall'inizio.

¹⁰ Questo approccio è facilitato quando l'azione penale è discrezionale e l'accusa può decidere di incolpare o no l'imputato di altri reati a seconda della sua risposta alla proposta di patteggiamento.

volontario delle parti che sta alla base delle forme di discriminazione in esame può ridurre i costi di transazione ad esempio per il fatto che le multe sono ora pagate volontariamente, senza che si debba ricorrere ad atti esecutivi.

Assumendo che la discriminazione della sanzione possa produrre un miglioramento paretiano, si pone un difficile problema distributivo: chi deve avvantaggiarsene? Questo problema sembra particolarmente rilevante nel patteggiamento (in particolare se l'offerta dell'accusa è discrezionale e negoziabile), poiché le parti sono in posizione di monopolio bilaterale. Nelle amnistie e nei condoni la posizione dello stato è rafforzata dal fatto di essere l'unico abilitato a proporre un'offerta, ma anche indebolita dalle minori informazioni di cui dispone e dalla necessità di rivolgersi contemporaneamente a una platea eterogenea di interlocutori.

Il problema della spartizione del surplus è complicato dal fatto che le dispute legali consistono principalmente in un gioco non cooperativo. Ciò che una parte guadagna (ad es. per lo stato la deterrenza, il gettito di un'ammenda) l'altra parte lo perde (subendo la sanzione). A questo proposito è stato tuttavia osservato [Grossman e Katz 1983] che nel processo penale o tributario vi è convergenza di interessi tra lo stato e l'innocente ingiustamente perseguito. Tuttavia le asimmetrie informative tra accusa e difesa possono ostacolare anche in questo caso la cooperazione.

4. Il motivo assicurativo

Patteggiamenti e condoni possono proporsi di scambiare certezza dell'applicazione con entità della sanzione e in questo senso possono svolgere un ruolo assicurativo. Anche le amnistie in linea di principio possono ricondursi a questo schema. Nel nostro ordinamento la loro applicazione comporta in generale una rinuncia a proseguire nel processo (è sempre possibile rifiutare l'amnistia per tentare di ottenere l'assoluzione) e il loro godimento può essere sottoposto a particolari adempimenti che corrispondono ad una sanzione attenuata, come avviene di regola nelle amnistie collegate ai condoni. Molte sono tuttavia nell'esperienza italiana le amnistie e gli indulti in cui prevale l'aspetto di clemenza e la funzione assicurativa sembra svolgere un ruolo marginale; in proposito si rimanda al paragrafo 5.

Il contratto assicurativo di riferimento per patteggiamenti e condoni è a premio fisso con assicurazione piena. Scopo di amnistie, condoni, patteggiamenti ecc. è in genere infatti di eliminare il contenzioso definendo in misura certa la sanzione, anche se di fatto qualche controversia successiva riguardante l'applicazione può ancora sorgere. Nel contratto la veste dell'assicurato può essere rivestita alternativa-

mente dallo stato o dalla controparte. Così ad esempio uno stato avverso al rischio¹¹ che vuole assicurarsi sul pagamento delle imposte da parte di un cittadino evasore e neutrale rispetto al rischio può offrirgli un condono in cui si richiede un pagamento inferiore al valore atteso delle sanzioni. Il pagamento richiesto con il condono può invece superare il valore atteso della sanzione se è il cittadino ad essere avverso al rischio.

La funzione assicurativa della sanzione discriminata può apparire non desiderabile dal punto di vista del benessere sociale quando un innocente avverso al rischio accetta un patteggiamento o aderisce a un condono per timore di un errore amministrativo o giudiziario. Tuttavia il patteggiamento deve essere valutato negativamente solo se è certo che l'innocente, sottoponendosi al processo, sarà assolto o condannato a una pena più lieve¹². Se il rischio di condanna dell'innocente non può essere escluso e si fa riferimento ad una funzione del benessere sociale individualistica, che ponga il benessere sociale in relazione alle valutazioni che i soggetti danno del proprio benessere, l'acquisto volontario di un'assicurazione anche se fatto da un innocente non può invece che aumentare il benessere sociale.

La funzione assicurativa configura in generale un possibile miglioramento paretiano. Anche per il ruolo assicurativo tuttavia è possibile che la cooperazione fallisca perché le parti non si trovano d'accordo su come spartirsi i benefici dello scambio (patteggiamento) o non hanno abbastanza informazioni per quantificare i benefici (condono, amnistia).

Un ruolo assicurativo specifico è stato configurato per il condono fiscale. Nel campo tributario l'approccio più diffuso per la spiegazione della decisione di pagare le imposte o di evaderle fa riferimento all'utilità attesa nei due casi [Allingham e Sandmo 1972]. Il contribuente deve scegliere cioè tra un reddito certo¹³ (quello di cui può godere dopo aver pagato fedelmente le imposte) e un reddito incerto (se evade in tutto o in parte si espone secondo una data probabilità all'applicazione di sanzioni). L'imposta può allora essere descritta come un prezzo che il contribuente paga per garantirsi con certezza la

¹¹ Per i motivi che possono giustificare l'avversione al rischio dell'amministrazione finanziaria nel contenzioso tributario cfr. Giardina [1992].

¹² Per un modello in cui il patteggiamento è accettato solo dai colpevoli, e quindi coloro che vanno al processo sono identificabili come innocenti, si veda Grossman e Katz [1983].

¹³ Si noti che in questo approccio si esclude implicitamente che coloro che pagano fedelmente le imposte possano subire degli oneri a causa di un accertamento fiscale, o essere sottoposti a sanzione, per un errore amministrativo o giudiziario. Questa semplificazione può apparire accettabile, se si considerano le basse probabilità di controllo in campo fiscale, che implicano una ancor più bassa probabilità condizionata della condanna di un innocente.

disponibilità di tutto o parte del suo reddito netto di imposte, evitando le sanzioni. Cittadini con egual reddito ma diverso grado di avversione al rischio esprimeranno domande assicurative diverse (adempiranno all'obbligo tributario in misura diversa). Attraverso il condono lo stato ridefinisce il prezzo da pagare per l'assicurazione. Anche quando il condono prevede un prezzo superiore a quello richiesto originariamente al contribuente fedele (quando cioè il condono elimina solo in parte le sanzioni), è possibile che alcuni cittadini, la cui domanda assicurativa è nel frattempo cambiata, desiderino assicurarsi¹⁴. Può essere il caso per esempio di coloro che sono diventati più poveri nel periodo che intercorre tra la data in cui le imposte dovevano essere pagate e la data del condono. Se si assume avversione al rischio (in valore assoluto) decrescente al crescere del reddito, essi saranno ora più avversi al rischio e quindi desiderosi di assicurarsi, anche ad un prezzo rincarato [Andreoni 1990].

5. La selezione

L'offerta di una sanzione ridotta può essere utilizzata per selezionare uno o più gruppi di cittadini con particolari caratteristiche. Nel caso del patteggiamento nel processo penale, ci si può proporre di ottenere l'adesione dei colpevoli e il rifiuto degli innocenti; nel caso del patteggiamento nel processo tributario, o di meccanismi assimilati, si possono selezionare coloro che sono disposti a pagare di più per assicurarsi rispetto all'esito del processo [Chu 1990]; nel caso del condono tributario, si possono selezionare coloro che sono disposti a pagare di meno per assicurarsi contro le sanzioni previste per gli evasori [Marchese e Cassone 1992].

L'approccio che fa riferimento alla selezione, sviluppato negli anni più recenti, appare in certa misura controintuitivo in quanto la proposta di sanzione ridotta, soggetta ad accettazione volontaria e quindi vantaggiosa per chi vi aderisce, viene fatta a colui che appare socialmente meno meritevole di tutela (il colpevole, l'evasore ecc.). Va osservato tuttavia che il ruolo selettivo del meccanismo in quanto tale può essere apprezzabile e comportare un miglioramento paretiano, fermo restando che le implicazioni distributive possono essere successivamente corrette.

Un'interpretazione del patteggiamento nel processo penale come forma di discriminazione è stata proposta da Grossman e Katz

¹⁴ Ci si riferisce ai cittadini che possono essere ammessi al condono, perché ad esempio la loro evasione non è stata ancora accertata in via definitiva, o comunque hanno i requisiti previsti dalla legge che stabilisce il condono.

[1983] e recentemente sviluppata da Reinganum [1988]. L'idea di base dell'approccio di Grossman e Katz è che l'accusa possa proporre alla difesa due pacchetti: uno che prevede il patteggiamento della responsabilità dell'accusato, con associata una determinata pena, l'altro che prevede la prosecuzione del processo, con associata una pena attesa in caso di soccombenza. Se il processo ha un qualche ruolo di strumento per far emergere la verità i colpevoli hanno mediamente maggior probabilità di essere condannati che non gli innocenti. Pertanto a parità di pena minacciata in caso di soccombenza nel processo e a parità di avversione al rischio di colpevoli e innocenti, i colpevoli dovrebbero essere pronti a sottoscrivere un concordato peggiore che non gli innocenti. Manovrando la proposta di concordato e la pena minacciata nel processo, è possibile a certe condizioni separare colpevoli e innocenti, nel senso di indurre i colpevoli a patteggiare la pena socialmente desiderabile per loro e gli innocenti a continuare nel processo fino all'assoluzione. Una implicazione alquanto paradossale del modello è che in presenza di un'offerta ottima di patteggiamento da parte dell'accusa solo gli innocenti si sottopongono a processo.

Naturalmente l'assunzione di pari atteggiamento verso il rischio di colpevoli e innocenti è piuttosto severa. Tuttavia anche l'ammissione di atteggiamenti differenziati rispetto al rischio non esclude totalmente il ruolo del patteggiamento come mezzo per accrescere il benessere, ma ne limita le capacità selettive.

Nell'approccio di Grossman e Katz solo l'imputato sa se è colpevole o innocente. L'accusatore non ha informazioni che lo facciano propendere per l'una o per l'altra alternativa e quindi fa un'offerta di patteggiamento identica a tutti, basata sulle informazioni riferite all'insieme degli accusati. Se invece anche l'accusatore ha già alcune informazioni private specifiche, sia pure imperfette (è in grado cioè di valutare la gravità del caso), potrà aver convenienza a fare offerte di patteggiamento differenziate. Nel saggio di Reinganum [1988], in cui si assume che tutte le parti siano neutrali rispetto al rischio, l'accusatore che persegue la massimizzazione del benessere sociale e opera con discrezionalità propone l'assoluzione per i casi con gravità al di sotto di una certa soglia, mentre per gli altri offre un patteggiamento con pena crescente al crescere della gravità del caso. Con questo approccio non si prevede di pervenire alla selezione di colpevoli o innocenti, ma più realisticamente di somministrare la sanzione discriminandola in misura appropriata. In particolare il numero dei casi di immediata assoluzione dipende dal peso relativo attribuito nella funzione del benessere sociale alla disutilità derivante da errori di I specie (condannare un innocente) rispetto a errori di II specie (assolvere un colpevole). Permane comunque un'ipotesi in cui conviene all'accusatore rinunciare alla discrezionalità e offrire un'unica pena patteggiata-

ta, pari al valore atteso della sanzione per un colpevole più i suoi costi per il proseguimento del processo. Questa situazione si verifica quando la proporzione dei colpevoli tra gli accusati è sufficientemente alta¹⁵. In questo caso solo i pochi innocenti rifiuteranno l'offerta di patteggiamento, e ci saranno pochi costi processuali. Se invece la proporzione degli innocenti è alta e l'accusa fa un'offerta fissa di patteggiamento, possono presentarsi due possibilità, entrambe sfavorevoli: a) l'offerta di patteggiamento è conveniente per l'innocente e questi accetta, ma la società ha una perdita di benessere perché molti innocenti vengono puniti; b) l'offerta di patteggiamento non è conveniente e molti la rifiutano, cosicché si hanno poi molti costi processuali. Quando la proporzione degli innocenti è elevata, ovvero i controlli e gli arresti sono uno strumento di selezione poco efficace, l'uso della discrezionalità, consentendo di assolvere immediatamente coloro che presentano bassa gravità del caso, e di patteggiare con altri attraverso offerte differenziate, consente un incremento di benessere.

Passando a considerare il campo tributario, un meccanismo selettivo ispirato al modello di Grossman e Katz è stato proposto da Chu [1990]. Il sistema studiato è il cosiddetto FATOTA (*Fixed Amount of Taxes or Tax Audit*), ovvero una forma di *minimum tax*. Sono evidenti tuttavia (e vengono sottolineate dallo stesso autore) le analogie del meccanismo con il patteggiamento nel processo penale, nonché con condoni cosiddetti tombali (in cui chi non paga le somme previste resta esposto alla minaccia di controlli).

Chu considera imposte proporzionali sul reddito e assume che contribuenti abbiano per obiettivo la massimizzazione dell'utilità attesa, siano avversi al rischio e tutti almeno in parte evasori. L'avversione al rischio implica che i contribuenti sono disposti a pagare una somma fissa FAT superiore alla somma tra imposte che pagherebbero volontariamente in assenza di FAT (nel caso in cui restassero esposti ai controlli fiscali) più il valore atteso delle sanzioni che verrebbero determinate in caso di controllo e di constatazione dell'evasione parziale da essi praticata. Essi sono interessati ad assicurarsi pienamente sia pure ad un prezzo inferiore a quello rappresentato dal fedele adempimento fiscale. Poiché il contratto assicurativo offerto dallo stato (cioè l'ammontare del FAT proposto) è a prezzo fisso eguale per tutti, un'offerta destinata a raccogliere un'adesione generalizzata non potrebbe che ridurre drasticamente le entrate, a causa della fissazione di un FAT molto basso. Conviene quindi offrire l'assicurazione solo alla coda della distribuzione che comprende i redditi più alti, in mo-

¹⁵ La soglia è in relazione alla valutazione relativa in termini di benessere sociale degli errori di I e di II specie.

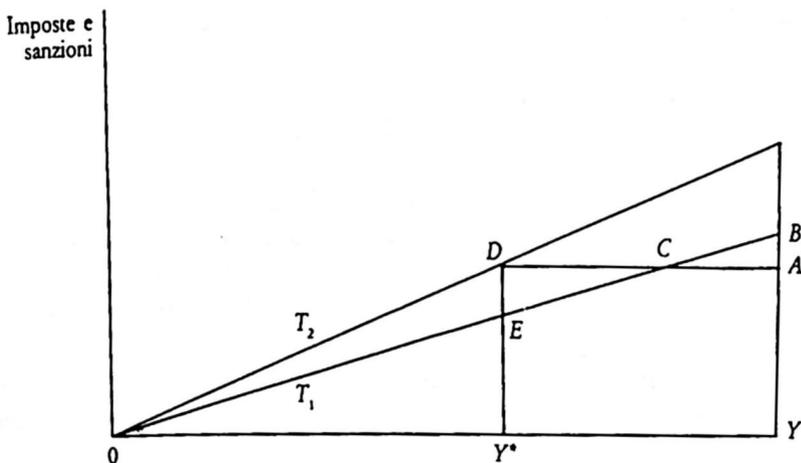


FIG. 10.1.

do che il premio assicurativo percepito sia tanto consistente da compensare la perdita di imposte attese.

Nella figura 10.1 si è assunta una distribuzione uniforme del reddito da 0 a Y . T_1 indica le imposte proporzionali che i contribuenti pagano (inferiori a quelle dovute) più le sanzioni attese ad essi applicate, e al netto dei costi di controllo; T_2 il FAT accettabile per ogni livello di reddito. Fissando il FAT per l'importo YA , i contribuenti con reddito superiore a Y^* vi aderiscono. Viene perduta un'entrata pari all'area del triangolo ABC e acquisita un'entrata maggiore, pari all'area del triangolo CDE . L'ammontare del FAT viene fissato risolvendo un problema di massimizzazione del benessere dei contribuenti con il vincolo di un dato gettito per l'erario.

Chu sottolinea le difficoltà pratiche di attuazione, riscontrate ad esempio nel caso di Taiwan, in cui il FAT offerto alle piccole imprese (con redditi al di sotto di un dato ammontare) in vigore dal 1965 risulta sproporzionatamente basso rispetto ai redditi di molte di esse. Tra le cause del fenomeno riscontrato c'è il fatto che varie imprese non piccole riescono a farsi passare per tali, cosicché la coda della distribuzione riferita ai redditi più alti ammessi al FAT risulta molto più lunga di quanto non dovrebbe essere. Osservazioni analoghe si possono presumibilmente sviluppare per i condoni fiscali tombali accordati nel nostro paese.

Marchese e Cassone [1992] ipotizzano che lo stato abbia per obiettivo in campo tributario di massimizzare il valore atteso del gettito fiscale netto dei costi amministrativi (comprensivo dei proventi delle sanzioni). Essi fanno riferimento al modello standard di evasione fiscale, in cui la decisione di pagare le imposte corrisponde ad una decisione assicurativa. Si ipotizza che la popolazione sia divisa in due

gruppi (descritti attraverso un agente rappresentativo), con differente prezzo di riserva per l'acquisto dell'assicurazione (in relazione a differenze di reddito, di atteggiamento verso il rischio, di moralità fiscale ecc.). Lo stato conosce l'incidenza di ciascun gruppo sulla popolazione, nonché alcune circostanze (per es. il tipo di impiego) che rendono più probabile l'appartenenza del singolo a uno dei due gruppi. I prezzi di riserva dei due gruppi possono essere inferiori o superiori al valore atteso delle sanzioni legalmente previste, ma sono entrambi superiori al valore atteso di tali sanzioni al netto dei costi amministrativi sostenuti dal fisco. Questa condizione implica che il fisco preferisce comunque accettare pagamenti volontari che non applicare sanzioni.

Lo stato, nella determinazione delle imposte, ovvero nella fissazione del prezzo dell'assicurazione, ha due possibilità:

a) fissare un unico prezzo (un unico livello di imposta) ponendolo alternativamente pari a uno dei due prezzi di domanda;

b) discriminare, fissando due prezzi, di cui uno più alto, rivolto ai contribuenti più disposti a pagare (imposta tabellare), e l'altro più basso (prezzo di condono), fissato in un momento successivo e rivolto ai contribuenti con prezzo di riserva più basso.

Il condono viene descritto quindi come una forma di discriminazione intertemporale, non dissimile dalla pratica dei saldi nel settore privato. Si mostra che a certe condizioni è possibile separare gli appartenenti ai due gruppi di contribuenti e attraverso la discriminazione ottenere il massimo gettito. In particolare per attuare la selezione occorre fissare condizioni differenziate di accesso al condono, in modo che esso risulti facilmente accessibile per i contribuenti a basso prezzo di riserva e difficilmente accessibile agli altri. La discriminazione nell'accesso al condono può essere realizzata in concreto in vari modi: con la fissazione di importi minimi da pagare, in modo da escludere i contribuenti a basso reddito; con la scelta di condonare prevalentemente i tributi che non riguardano i contribuenti più visibili e fedeli; o infine attraverso il semplice passaggio del tempo e l'uso di controlli poco selettivi. Infatti i contribuenti più visibili (che presumibilmente hanno prezzo di riserva per il servizio assicurativo elevato) sono i primi ad essere osservati e se del caso sanzionati definitivamente, e quindi al momento dell'apertura del condono non sono in grado di parteciparvi.

Il modello di Marchese e Cassone [1992] intende interpretare l'esperienza italiana, in cui le entrate da condono provengono prevalentemente da redditi non da lavoro dipendente e i condoni prevedono sconti rispetto al debito fiscale.

Anche se la discriminazione può apparire odiosa, si mostra nel lavoro che un condono ottimale quanto a tempi di realizzazione e prezzi previsti dà luogo comunque *ceteris paribus* a un miglioramento

paretiano. Infatti viene eliminata la *deadweight loss* connessa all'accertamento e all'applicazione delle sanzioni per gli aderenti al condono. Disponendo delle informazioni opportune, esso può essere congegnato in modo da espropriare l'intera disponibilità a pagare di coloro che partecipano al condono, mentre coloro che adempiono fedelmente ottengono una rendita del consumatore dal loro acquisto del servizio assicurativo (ovvero ottengono una riduzione dell'imposta), affinché sia scoraggiata la scelta di passare nel campo degli evasori.

6. Probabilità di scoperta versus probabilità di applicazione della sanzione

Nei paragrafi precedenti si sono indicate le motivazioni più frequentemente segnalate nella letteratura per l'applicazione di sanzioni discriminate. Non è agevole far rientrare nel quadro le amnistie e gli indulti concessi incondizionatamente, in cui la clemenza pubblica è senza contropartita. Facendo riferimento all'esperienza italiana, la frequenza di ricorso a tali provvedimenti sembra escluderne le giustificazioni che fanno riferimento a circostanze eccezionali. È possibile naturalmente interpretare i provvedimenti in questione come forma di scambio politico, praticato per finalità elettorali e di consenso, ma tale da diminuire il benessere sociale.

Un tentativo di interpretazione in chiave di economia del benessere può prendere in considerazione il caso di un ordinamento che, avendo fissato l'ammontare di risorse da destinare alla deterrenza, per vari motivi non programma correttamente il riparto delle risorse stesse tra le diverse componenti del servizio (controlli, arresti, detenzione preventiva, successiva ecc.). Il riparto può essere considerato ottimale sulla base delle consuete condizioni marginali che prevedono di uguagliare la deterrenza ottenuta con l'ultima lira spesa in ogni fase.

Quali effetti possono derivare dalla pratica dell'aggiustamento *ex-post* (amnistia) rispetto alla programmazione *ex-ante* dell'attività di deterrenza (fissazione di pene legali effettivamente applicabili, depenalizzazione di alcuni reati, ecc.)? La scelta per la prima opzione implica di accettare che eventualmente per certi periodi le risorse destinate alla deterrenza non siano ottimamente distribuite (se l'amnistia non può essere concessa tempestivamente per rimediare ad una dilatazione eccessiva delle spese di applicazione delle pene). Ci sarebbe pertanto un'inefficienza, che tuttavia potrebbe essere compensata da minori oneri di informazione e programmazione. Il ricorso all'aggiustamento episodico *ex-post* ha inoltre la conseguenza di rendere ulteriormente incerta la sanzione, al di là dei motivi di incertezza ineliminabili (collegati alla probabilità di cattura e di condanna). L'inserimento di ulteriori elementi di incertezza nel quadro dell'applicazione della

sanzione, a parità di valore atteso della sanzione stessa, può risolversi in un effetto deterrente maggiore per gli avversi al rischio e minore per coloro che sono propensi al rischio [almeno nell'ambito del modello di Becker 1968]. Di conseguenza non si può escludere in generale l'opportunità di aggiustamenti *ex-post* attraverso amnistie.

7. Conclusioni

Le forme di discriminazione della sanzione sembrano costituire una componente sistematica degli ordinamenti giuridici, pur nella varietà delle modalità di applicazione. La letteratura economica vede spesso con favore questi istituti, che rendono più flessibile l'applicazione delle sanzioni. L'approccio economico soffre probabilmente del limite di essere fondato prevalentemente sulla teoria dell'utilità attesa, che è oggetto di dibattito teorico ed è messa in discussione con verifiche empiriche nell'ambito dell'economia sperimentale. Molti studi adottano inoltre il punto di vista dell'economia del benessere, trascurando i problemi della formazione delle decisioni collettive e della loro attuazione ad opera della burocrazia. Se ci si pone da un punto di vista di *public choice*, si può spiegare sul piano positivo l'uso inefficiente di sanzioni discriminate. Tipicamente i provvedimenti di amnistia e di condono si rivolgono a sottoinsiemi ben definiti del corpo elettorale, e quindi la decisione di adottarli può riflettere un processo di *log-rolling* in cui il provvedimento viene scambiato con altri che avvantaggiano gruppi diversi. Nulla garantisce che i benefici di coloro che partecipano all'accordo superino i costi imposti ai terzi. Un altro ben noto problema è rappresentato, nei sistemi democratici, dalla brevità dell'orizzonte temporale che caratterizza l'azione governativa. L'esercizio della deterrenza richiede una forma di *commitment*: lo stato deve cioè impegnarsi nel corso del tempo ad applicare le pene stabilite per legge. Un governo di breve durata può tuttavia trascurare gli effetti futuri delle sue decisioni.

Riferimenti bibliografici

- Allingham, M. G. e Sandmo, A. (1972), *Income Tax Evasion: a Theoretical Analysis*, in «Journal of Public Economics», 1, pp. 323-38.
- Alschuler, A. W. (1981), *The Changing Plea Bargaining Debate*, in «California Law Review», 69, pp. 652-730.
- Andreoni, J. (1990), *The Desirability of a Permanent Tax Amnesty*, in «Journal of Public Economics», 45, pp. 143-59.
- Becker, G. (1968), *Crime and Punishment: an Economic Approach*, in «Journal of Political Economy», 76, pp. 169-217.

- Cameron, S. (1988), *The Economics of Crime Deterrence: a Survey of Theory and Evidence*, in «Kyklos», 41, pp. 301-323.
- Chu, C. Y. C. (1990), *Plea Bargaining with the IRS*, in «Journal of Public Economics», 41, pp. 319-333.
- Cooter, R. D. e Rubinfeld, D. E. (1989), *Economic Analysis of Legal Disputes and Their Resolution*, in «Journal of Economic Literature», 27, pp. 1067-97.
- Fausto, D. (1992), *Caratteristiche ed efficacia dei provvedimenti di condono fiscale*, in *Il contenzioso tributario: problemi e prospettive di riforma*, a cura di Leccisotti M., Padova, CEDAM, pp. 155-80.
- Giardina, E. (1992), *Un'analisi economica del contenzioso tributario, Il contenzioso tributario: problemi e prospettive di riforma*, a cura di Leccisotti M., Padova, CEDAM, pp. 155-180.
- Grossman, G. M. e Katz, M. L. (1983), *Plea Bargaining and Social Welfare*, in «American Economic Review», 73, pp. 749-57.
- Guardata, M. (1990), *I provvedimenti di amnistia dal 1948 ad oggi*, in *La Greca*, a cura di, *L'amnistia del 1990*, Padova, CEDAM.
- Landes, W. M. (1971), *An Economic Analysis of the Courts*, in «Journal of Law and Economics», 14, pp. 61-107.
- Marchese, C. e Cassone, C. (1992), *Tax Amnesty as Price Discriminating Behaviour by a Monopolistic Government*, relazione presentata all'European Public Choice Annual Meeting, Torino.
- Mikesell, J. (1986), *Amnesties for State Tax Evaders: The Nature of and Response To Recent Programs*, in «National Tax Journal», 39, pp. 507-25.
- Ministero delle Finanze (1985), *Analisi dei dati delle dichiarazioni integrative dei redditi delle persone fisiche*, Roma.
- OCSE (1990), *Taxpayers' Rights and Obligations. A Survey of the Legal Situation in OECD Countries*, Paris.
- Pace, E. (1990), *Forme di normalizzazione della base imponibile nella disciplina delle imposte indirette*, in *Per un'imposta sul reddito normale*, a cura di Leccisotti, M., Bologna, Il Mulino.
- Polvani, M. (1992), *Spunti per la riforma del nuovo codice (1)*, in «La giustizia penale», 47, pp. 224-25.
- Preziosi, C. (1987), *Il condono fiscale*, Milano, Giuffrè.
- Pyle, D. J. (1983), *The Economics of Crime and Law Enforcement*, London, Macmillan.
- Reinganum, J. (1988), *Plea Bargaining and Prosecutorial Discretion*, in «American Economic Review», 78, pp. 713-28.