

Educare alla legalità fiscale: strategie e strumenti per i contribuenti del domani

L'educazione alla legalità ha vissuto stagioni di alterna fortuna in Italia, legate alle vicissitudini di quello che avrebbe dovuto essere il suo alveo naturale, la scuola. In effetti, l'educazione delle nuove generazioni alle regole della civile convivenza è stata in certi periodi deviata dal suo corso, per perdersi in rivoli privi di una reale capacità di incidere nel tessuto sociale. Dal Dpr 585/1958 dell'allora ministro Moro, che formalizzava l'insegnamento dell'*educazione civica*, il compito di "fare gli italiani" è progressivamente scomparso dai programmi di insegnamento per poi riaffiorare, in anni recenti, con la legge 169/2008. La norma ha introdotto una nuova disciplina, *Cittadinanza e Costituzione*, a sua volta alle prese con difficoltà attuative: alcuni contenuti di spessore del testo originario (ad esempio, il riferimento al voto in pagella e alle 33 ore annue) sono venuti meno nei successivi documenti di prassi.

Del resto, l'esistenza "tortuosa" dell'educazione alla legalità nella programmazione scolastica, qui solo accennata, riflette un senso civico forse non del tutto consolidato e una certa inclinazione italica nell'aggirare le regole – per dirla con Flaiano, "L'Italia è la patria del diritto e del rovescio"¹. Tuttavia, si deve riconoscere che, per essere rispettate, le regole debbano innanzitutto essere *conosciute*; in altre parole, deve essere esplicito il *perché* delle regole (Colombo 2008), lo spirito di quelle norme che invece nella legislazione italiana finiscono spesso per essere del tutto "inespressive".

Da qui, la necessità non più derogabile di estendere l'educazione alla legalità al di fuori del ristretto ambito scolastico e soprattutto di integrare - con una sorta di *crowdsourcing* - l'attività degli insegnanti, coinvolgendo l'opinione pubblica, il terzo settore, le aziende profit e, naturalmente, le istituzioni. In discontinuità rispetto a un concetto di legalità confinato nei testi di educazione civica, negli ultimi decenni si è andata diffondendo un'idea di legalità *tout court*, concepita come piattaforma di relazione tra Stato e cittadino, grazie anche al ricorso agli strumenti della responsabilità sociale e del bilancio sociale, ai progetti educativi realizzati dai soggetti istituzionali, all'intensa attività sul campo da parte dei soggetti no profit.

Una particolare declinazione della legalità riguarda il rispetto delle regole fiscali, ciò che viene definito *tax compliance* (Andreoni et al. 1998). Già il prestito dall'inglese, a ben guardare, può adombrare il sospetto che l'adesione spontanea agli obblighi fiscali non sia un carattere fenotipico del nostro Paese (Manestra 2010). Al di là delle valutazioni sulle cause dell'evasione e dell'elusione fiscale in Italia, in questa sede si intende piuttosto portare il focus dell'analisi sulle strategie e sugli strumenti adottati dall'amministrazione fiscale – e in particolare dall'Agenzia delle Entrate – per radicare nelle nuove generazioni la consapevolezza dei doveri fiscali (e delle conseguenze della loro mancata osservanza).

¹ E' anche vero, d'altra parte, che la percezione dei fenomeni devianti è spesso anche più alta rispetto alle dimensioni effettive, con la conseguente possibilità di dinamiche emulative che alimentano ulteriormente i fenomeni stessi.

Fisco e giovani: il contesto italiano

Una ricerca sulle rappresentazioni della legalità negli adolescenti italiani (Diana e Marra 2011) mostra una sfiducia diffusa, non solo nei confronti della classe politica ma anche verso la pubblica amministrazione; cosa ancora più preoccupante, i giovani sembrano maturare una forma di diffidenza anche verso l'altro, nonostante quella dell'adolescenza sia per antonomasia l'età dell'apertura verso il mondo (Addeo e Diana 2007). Si riflette dunque, anche nella popolazione giovanile, una forte prevalenza dei legami di tipo *bonding* – tra parenti o amici – rispetto a quelli di tipo *bridging* (Zamagni 2012), fenomeno che, nella sua forma peggiore, sfocia nel *familismo morale* teorizzato dal politologo Edward Banfield.

La complessità e la frammentazione del contesto socio-culturale non è certo di aiuto. I giovani, nell'attraversare la fatidica “linea d'ombra”, sembrano abbracciare un' *attitudine fluttuante alla legalità* (Colombo, Lomazzi 2012), passando con una certa disinvoltura dalla condanna all'indulgenza, fino all'esplicita legittimazione di alcuni comportamenti devianti. Atteggiamenti che sono riscontrabili anche nell'ambito fiscale: da una ricerca dell'Università Cattolica del Sacro Cuore (Bonanomi e Rinaldi 2011) su circa 2mila studenti delle scuole secondarie di primo grado emerge una generale condanna dell'evasione fiscale, giudicata dal 68% del campione “un reato grave”, con alcuni distinguo. Quasi uno studente su tre, infatti, mostra un atteggiamento più indulgente nei confronti dell'evasione fiscale, valutata come comportamento talvolta ammissibile². Ma da dove scaturisce questa percezione “giustificazionista” dell'evasione fiscale? Tra le cause principali, secondo i ricercatori, vi sono la scarsa alfabetizzazione finanziaria, la non consapevolezza delle conseguenze legate all'evasione fiscale, l'esposizione a comportamenti devianti da parte degli adulti, ma anche un accentuato materialismo e l'indifferenza per il prossimo. In particolare, un fattore chiave è la percezione di un sistema fiscale oscuro (McKerchar 2002; Niemiroski e Wearing 2006), che richiederebbe tempi di socializzazione più lunghi rispetto ad altri doveri sociali (Kirchler 1999).

Le conseguenze, sul piano pragmatico, sono pesanti: le percezioni e le attitudini dei futuri contribuenti nei confronti del sistema fiscale, infatti, orientano in modo significativo il loro comportamento fiscale (Oecd 2010). In altre parole, chi tende a chiudere un occhio sull'evasione fiscale degli adulti, probabilmente tenderà a indulgere anche verso se stesso (e verso i “peccati” fiscali), quando sarà adulto.

Costruire la legalità fiscale: i progetti dell'Agenzia delle Entrate

Gli obiettivi fondamentali a cui deve essere volta l'educazione alla legalità fiscale sono dunque riassumibili in tre punti:

- enunciare i doveri del cittadino-contribuente, a partire dall'art. 53 della Costituzione;
- chiarire il collegamento tra le azioni a livello micro-economico (pagare le tasse, oppure non richiedere la ricevuta fiscale) e le relative conseguenze a livello macro-economico (il modo in cui le entrate alimentano il sistema del *welfare*);
- esplicitare il “costo dei diritti” (Holmes, Sunstein 2000)³.

² Per un confronto specifico in campo internazionale sul rapporto tra popolazione giovanile e fisco, si rimanda a Braithwaite et al (2010)

³ Nella percezione comune, da “Mondo 3” si direbbe, non sempre è ben chiaro il costo che i diritti, tutti i diritti, determinano per il bilancio dello Stato. Come affermano gli autori, ogni diritto costa perché presuppone l'esistenza di un apparato (statale/burocratico) che ne garantisca la tutela e l'effettiva fruizione. Questo vale tanto per i diritti cosiddetti “positivi” (tipicamente legati al sistema di *welfare*), quanto per i diritti “negativi” (ad esempio, il diritto di

Per raggiungere questi obiettivi, l’Agenzia delle Entrate si è dotata di un proprio set di metodologie e di strumenti educativi, compresi all’interno del progetto “Fisco e Scuola”, un percorso di educazione alla legalità fiscale che già dal 2003 coinvolge gli studenti delle scuole di ogni ordine e grado con lezioni frontali, visite guidate, rappresentazioni teatrali, dibattiti, giochi di ruolo, fino allo svolgimento di veri e propri stage, in alcune declinazioni del progetto. In linea generale, le singole sessioni educative sono calibrate in funzione del grado di istruzione (scuole elementari, medie, superiori) e della tipologia di istituto (classico, scientifico, tecnico, ecc.); l’erogazione è affidata a funzionari dell’Agenzia delle Entrate, in collaborazione con l’insegnante responsabile del progetto.

Uno dei punti nodali del progetto è la stretta interconnessione tra scuola e amministrazione nel segno di un reciproco arricchimento. L’istituzione scolastica può implementare il programma formativo con un percorso di approfondimento sulla materia fiscale, tarato in funzione del corso di studi; gli studenti, specie nel caso di stage e tirocini, possono confrontarsi con la realtà della pubblica amministrazione prima dell’ingresso nel mondo del lavoro; l’amministrazione, infine, può contribuire alla missione istituzionale di perseguire il massimo livello di *tax compliance* investendo sui futuri contribuenti. In questo modo, l’obiettivo comune di educare alla legalità non è lasciato allo spirito di iniziativa del singolo insegnante, dell’istituto scolastico o dell’amministrazione finanziaria, ma è formalizzato all’interno di un percorso strutturato.

L’altro punto focale del progetto “Fisco e Scuola” e delle sue diverse declinazioni riguarda un aspetto più propriamente metodologico. Il progetto, infatti, fa leva non tanto su un apprendimento nozionistico quanto sullo sviluppo di alcune *social skills* cruciali per la piena maturazione dello studente-cittadino. Da questa impostazione discende la preferenza per modelli formativi ispirati al *learning by doing* (Chiari 2003), al *cooperative learning*⁴, fino alla formazione esperienziale (Barbaro e Premutico 2012). Quest’ultimo è il caso di un particolare percorso di educazione alla legalità, il progetto “Entrate nel merito”, realizzato dall’Agenzia delle Entrate Emilia-Romagna in collaborazione con alcuni istituti superiori della città di Bologna. Il percorso educativo consiste sostanzialmente in tre fasi, secondo il modello canonico della formazione esperienziale: *briefing* (illustrazione delle attività), *svolgimento*, *debriefing* (riflessione sull’esperienza). Nella prima fase, di approccio all’amministrazione finanziaria, gli studenti conoscono la realtà dell’Agenzia delle Entrate attraverso una presentazione in aula da parte dei funzionari. Il secondo *step*, più propriamente operativo, è lo stage di una settimana presso gli Uffici Territoriali, le strutture dell’Agenzia delle Entrate che erogano i servizi ai contribuenti: in questa fase gli studenti sono impegnati prevalentemente nelle attività di assistenza e di prima informazione (compilazione dei modelli di dichiarazione dei redditi, registrazione di contratti di locazione, attribuzione del codice fiscale, orientamento dell’utenza). L’ultima fase è invece riservata alla *valutazione* della performance aziendale degli allievi, che ricevono una sorta di “pagella” firmata dai tutor aziendali (confrontata con la valutazione *ex ante* stilata dall’insegnante).

Il filo rosso di queste esperienze è il ruolo attivo attribuito allo studente, che è portato a sperimentare “sulla propria pelle” e a vivere in prima persona il set di credenze e valori ma anche le prassi e i contesti operativi che costituiscono l’oggetto stesso del momento educativo, la *legalità* appunto. Una legalità non semplicemente tramessa dal formatore ai discenti ma in qualche modo “vissuta” dallo studente, il quale, attraverso l’immersione nella realtà dell’amministrazione

proprietà) che pure richiedono una forma di regolamentazione e di tutela perché possano essere goduti. A proposito delle obbligazioni fiscali, Holmes e Sunstein rilevano come “il fatto stesso che si debbano pagare le tasse prima che i diritti possano essere protetti in modo affidabile implichi soprattutto che la libertà del singolo dipende dagli sforzi comuni dell’intera collettività, più di quanto si voglia comunemente ammettere”.

⁴ Alcune iniziative, di cui si dirà a breve, valorizzano gli aspetti strutturali del *cooperative learning*: la predisposizione a favorire più elevati livelli di *competenze sociali* (*social skills*) e di *responsabilità personale e morale* dei partecipanti; la contestualizzazione dell’apprendimento in un ambiente *naturale*, reale e non astratto; l’importanza del *gruppo* nella formazione dell’identità sociale degli studenti.

finanziaria, può guardare con una diversa consapevolezza alle questioni fiscali. Risulta strategico, all'interno di questo processo, il valore del *gruppo*, le relazioni comunicative ed emozionali proprie della socializzazione orizzontale, il confronto e la condivisione tra gli studenti in un contesto che non è più quello della "classe" ma è quello del mondo *fuori*, con il suo carico di complessità e, inevitabilmente, di imperfezione.

Sfide e scenari futuri

In conclusione, si individuano alcune ipotesi di sviluppo nel campo dell'educazione alla legalità fiscale, utili, allargando lo sguardo a una dimensione più generale, a una piena maturazione del cittadino:

- rendicontazione e *accounting* come chiavi per un cittadino (e contribuente) consapevole;
- nuove connessioni- creare un ponte tra il momento educativo e l'esperienza quotidiana;
- il ritorno ai Principi - le imposte come "costo" dei nostri diritti.

Riferimenti bibliografici

J. Andreoni, B. Erard, J. Feinstein.

1998 «Tax compliance», in *Journal of Public Economics*, 36.

F. Addeo, P. Diana

2007 "La cittadinanza attiva: un confronto tra i giovani europei", in R. Rauty (a cura di), *Le vite dei giovani. Carriere, esperienze e modelli culturali*, Cava de' Tirreni, Marlin

R. Barbaro, D. Premutico

2012 *Valutazione dei percorsi di formazione esperienziale*, FOR, 91

A. Bonanomi, E. Rinaldi

2011 "Adolescents and money: values and tools to handle the future", in *Italian Journal of Sociology Of Education*, vol. 9 (3)

V. Braithwaite, M. Reinhart, M. Smart

2010 "Tax non-compliance among the under 30-s", in J. Alm, J. Martinez-Vazquez, B. Torgler (a cura di), *Developing alternative frameworks for explaining tax compliance*

G. Chiari,

2003 *Cooperative Learning in Italian Schools: Learning and Democracy*, in Quaderni del Dipartimento di Sociologia e Ricerca Sociale

M. Colombo, V. Lomazzi

2012 *Costruire legalità gli adolescenti*, Milano, Erickson

I. Di Dedda

2008 *Educare alla legalità. Fondamenti, problemi, prospettive* Milano: ISU Università Cattolica

P. Diana, C. Marra

2011 *Adolescenti e percorsi di socializzazione alla legalità*, Reggio Emilia, Diabasis

Manestra, S.

2010 *Per una storia della tax compliance in Italia*, Questioni di economia e finanza (*Occasional Papers*), Banca d'Italia, n. 81

M.T. Moscato

2011 *Progetti di cittadinanza. Esperienze di educazione stradale e convivenza civile nella scuola secondaria*, Franco Angeli,

L. Mortari

2008 *Educare alla cittadinanza partecipata*, Bruno Mondadori

P. Reggio

2008 *Validazione degli apprendimenti non formali e informali e formazione esperienziale*, Istituto Italiano di Valutazione

Zamagni, S.

2012 «Il contribuente virtuoso: come vincere la lotta all'evasione fiscale», in A. Gentile, S. Giannini (a cura di), *Evasione fiscale e tax compliance*, Bologna, Il Mulino

*** Le opinioni espresse nell'articolo sono attribuibili al solo autore e non impegnano in alcun modo l'Amministrazione di appartenenza**