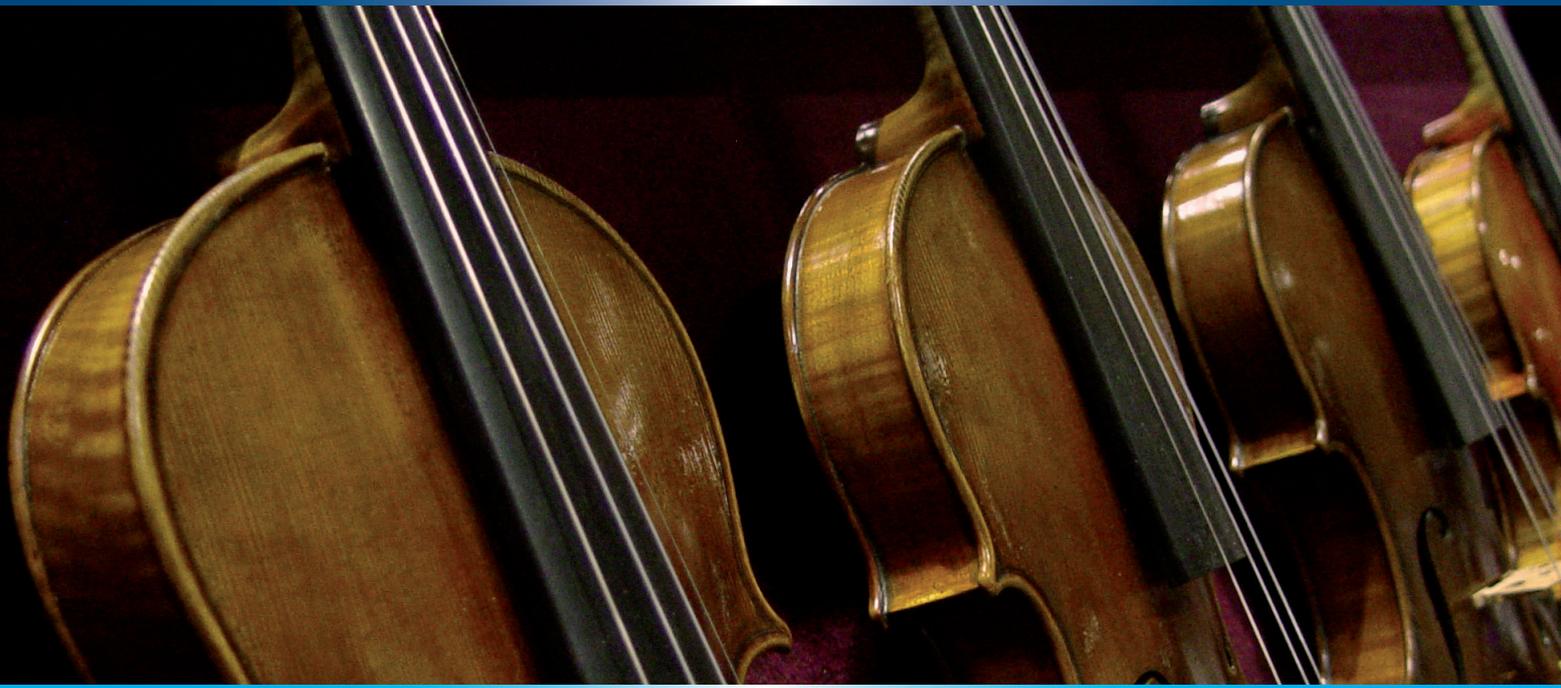




CONFCOMMERCIO
IMPRESE PER L'ITALIA



Fiscaltà e crescita economica

LUGLIO 2014

Ufficio Studi



CONFCOMMERCIO
IMPRESE PER L'ITALIA

Fiscalità e crescita economica

LUGLIO 2014

Il rapporto è stato redatto con le informazioni disponibili al 20 luglio 2014 da Mariano Bella, Silvio Di Sanzo, Luciano Mauro, Livia Patrignani.

Editing a cura di Francesco Rossi - *Direzione Centrale Comunicazione e Immagine*.

© 2014 Confcommercio-Imprese per l'Italia

INDICE

INTRODUZIONE E SINTESI DEL RAPPORTO	1
1. CRESCITA ECONOMICA, GAP SISTEMICI DI COMPETITIVITÀ E PRESSIONE FISCALE	11
1.1 Gap sistemici	14
1.2 La questione del credito in sintesi	15
1.3 L'eccesso di pressione fiscale	18
1.4 La pressione fiscale apparente: evidenze dal confronto internazionale	20
2. IL SOMMERSO ECONOMICO E LA PRESSIONE FISCALE EFFETTIVA O LEGALE	25
2.1 Richiamo sulle determinanti dell'economia sommersa e dell'evasione fiscale	30
3. LA RIVALUTAZIONE DEL PIL NEL NUOVO SEC 2010: GLI IMPATTI SUL SOMMERSO ECONOMICO E SUI CONTI PUBBLICI	35
3.1 Possibili implicazioni delle modificazioni dei rapporti deficit-Pil	40
4. PIÙ TASSE UGUALE MENO CRESCITA, QUALUNQUE SIA LA COMPOSIZIONE DEL GETTITO	43
5. NOTE PER UNA PROPOSTA DI SEMPLIFICAZIONE NORMATIVA	49
5.1 Quante sono le norme vigenti?	49
5.2 Conseguenze della complicazione normativa	51
5.3 Come semplificare: riorganizzazione dello stock e dei flussi normativi	55

INTRODUZIONE E SINTESI DEL RAPPORTO

Rispetto allo scorso anno non sono disponibili nuove evidenze statistiche internazionali sul sommerso economico o sull'evasione fiscale. Pertanto, in questa nota si aggiorna la stima della pressione fiscale effettiva o legale ricalcolando sui nuovi dati della pressione fiscale (apparente, cioè quella ufficiale data dal rapporto tra gettito fiscale e Pil) l'impatto delle vecchie stime di sommerso economico.

La discussione di questi aggiornamenti si accompagna a qualche considerazione sulla rivalutazione del Pil dovuta a miglioramenti delle tecniche di stima degli aggregati e all'inclusione del valore aggiunto derivante da alcune attività illegali. Concettualmente, la prostituzione, il contrabbando e la produzione e vendita di sostanze stupefacenti, implicando attività umana il cui prodotto è volontariamente scambiato tra le parti per un corrispettivo in denaro, almeno per quanto riguarda l'aspetto contabile che il Pil vuole cogliere, non sono dissimili dalle attività legali.

Le attività illegali entreranno nel Pil direttamente nella parte di sommerso e quindi il Pil è destinato a crescere come, di conseguenza, crescerà la quota di sommerso. Pertanto, il nuovo calcolo della pressione fiscale legale - che esclude il sommerso economico - fornirà una più fedele rappresentazione del carico fiscale che grava su un euro di prodotto lordo emerso.

Non solo: queste rivalutazioni che saranno effettuate dai contabili nazionali di tutti i 28 paesi europei, porteranno miglioramenti ai saldi nominali e strutturali che rilevano per il rispetto degli accordi internazionali che chiamiamo sinteticamente *fiscal compact*. Formuliamo quindi la proposta di destinare immediatamente queste maggiori risorse alla crescita economica, possibilmente secondo una strategia concordata con i partner dell'UE.

Infine, una valutazione di alcuni documenti che hanno influenzato la visione europea sulla composizione del gettito che dovrebbe favorire la crescita, in particolare quella suggestione sintetizzata nella proposta di spostamento del carico fiscale "dalle persone alle cose", mette in evidenza che la relazione costante e generale che lega crescita e livello complessivo della tassazione è negativa. Pertanto, prima e al di là di ogni considerazione sulla composizione del gettito, si dovrebbe affrontare la questione del livello della pressione fiscale che in alcuni paesi, in particolare l'Italia, è ormai uno dei principali freni alla crescita economica, assieme alla qualità della spesa pubblica.

Il resto è sì importante, ma non fondamentale. E' davvero venuto il momento di farsene una ragione, atteso che anche il 2014 andrà archiviato come un anno a crescita zero o zero-virgola.

* * *

Le informazioni congiunturali disponibili non lasciano spazio all'ottimismo sulla dinamica del prodotto lordo nel 2014. Negativo il primo trimestre secondo i dati dell'Istat, anche il secondo quarto sarà verosimilmente caratterizzato da variazioni congiunturali attorno allo zero. Produzione industriale e consumi non mostrano segni di crescita. E' sempre possibile trovare qualcosa che disegna traiettorie promettenti - un giorno può essere l'inizio dei saldi, un altro il complesso di auto immatricolate in un dato periodo - ma l'economia nel complesso ristagna. Il 2014 è, al massimo, uno spartiacque tra la crisi e la (modesta) ripresa futura.

Tab. A - Alcune variabili macroeconomiche

	var. % reali			
	2012	2013	2014	2015
Pil	-2,4	-1,9	0,3 (-0,2)	0,9
Consumi	-4,0	-2,6	0,2 (+0,1)	0,7
Investimenti	-8,0	-4,7	-0,9 (-0,3)	1,9 (+0,7)
Prezzi (NIC)	3,0	1,2	0,5	1,1
Occupati (Ula)	-1,1	-1,9	-0,8	0,4

in parentesi la differenza rispetto alla previsione di giugno 2014.
Elaborazioni e previsioni Ufficio Studi Confcommercio.

Dal settembre 2013 la nostra previsione di chiusura del Pil 2014 è fissata allo 0,5%; oggi rivediamo questa indicazione al ribasso (+0,3%; tab. A). Rispetto al previsto, è il peggior andamento degli investimenti a ridurre le attese; i consumi, invece, potrebbero far registrare una modesta crescita (+0,2%). E' bene chiarire che per i consumi le aspettative favorevoli per la seconda parte dell'anno sono indotte esclusivamente dal permanere sui massimi storici del clima di fiducia delle famiglie, tutto determinato dall'effetto "Renzi più 80 euro". Ma nulla si è visto in concreto (ancora): sia l'ICC che i dati settimanali di Nielsen testimoniano stazionarietà o riduzione dei consumi reali delle famiglie. Anche la lettura attenta dei dati sulle immatricolazioni di autovetture non suggerisce miglioramenti di scenario (sia maggio che giugno sono negativi in termini di immatricolazioni di autovetture a privati; la crescita aggregata è fornita dal buon dato sul noleggino).

Il 2015 si presenta come un anno di transizione più che di ripresa. Confermiamo la previsione del Pil a +0,9%.

Che l'Europa nel complesso abbia problemi di crescita è senz'altro vero. Ma Europa è insieme troppo vago per costituire un benchmark davvero attendibile. La stessa zona euro a 18 paesi presenta fortissime eterogeneità. La figura A aiuta ad evidenziare gli effetti sulla crescita dei problemi europei nei confronti del resto del mondo e, soprattutto quelli italiani rispetto al resto dell'Europa e della zona euro.

Nel periodo 1996-2007, quindi prima della grande crisi e in parte anche prima dell'avvento dell'euro, il distacco tra area euro e Stati Uniti è limitato a cinque punti percentuali nella metrica della variazione cumulata del Pil reale: una distanza rilevante ma non eccezionale. Se invece si guarda all'Italia nei confronti della media europea - che la comprende - il distacco è di quasi dieci punti, cioè 14,8% di variazione cumulata contro una crescita del Pil del 24,3%

Fig. A - La crescita nel medio-lungo termine



dell'area euro a 18 paesi. La Germania, che in un certo periodo era considerata il paese debole dell'Europa, è cresciuta comunque di oltre cinque punti più dell'Italia. Queste valutazioni meccaniche dovrebbero portare a riconsiderare l'idea che l'euro sia il problema del nostro paese. I difetti strutturali di crescita dell'Italia sono precedenti alla moneta unica e largamente ne prescindono.

E' invece corretto affermare che l'euro ha messo a nudo le suddette debolezze strutturali che hanno prodotto effetti perniciosi in concomitanza con la crisi mondiale cominciata alla fine del 2007. La parte destra della figura A ne chiarisce la portata. I distacchi con la Germania diventano incolmabili: l'Italia si trova in fondo alle graduatorie secondo la crescita del Pil all'interno di tutti i paesi dell'OCSE.

E le previsioni prima formulate non lasciano grandi speranze di ripresa. L'indicazione di 0,3% per il 2014 è addirittura nella fascia alta del *range* previsionale oggi proposto dai principali istituti di ricerca nazionali e internazionali.

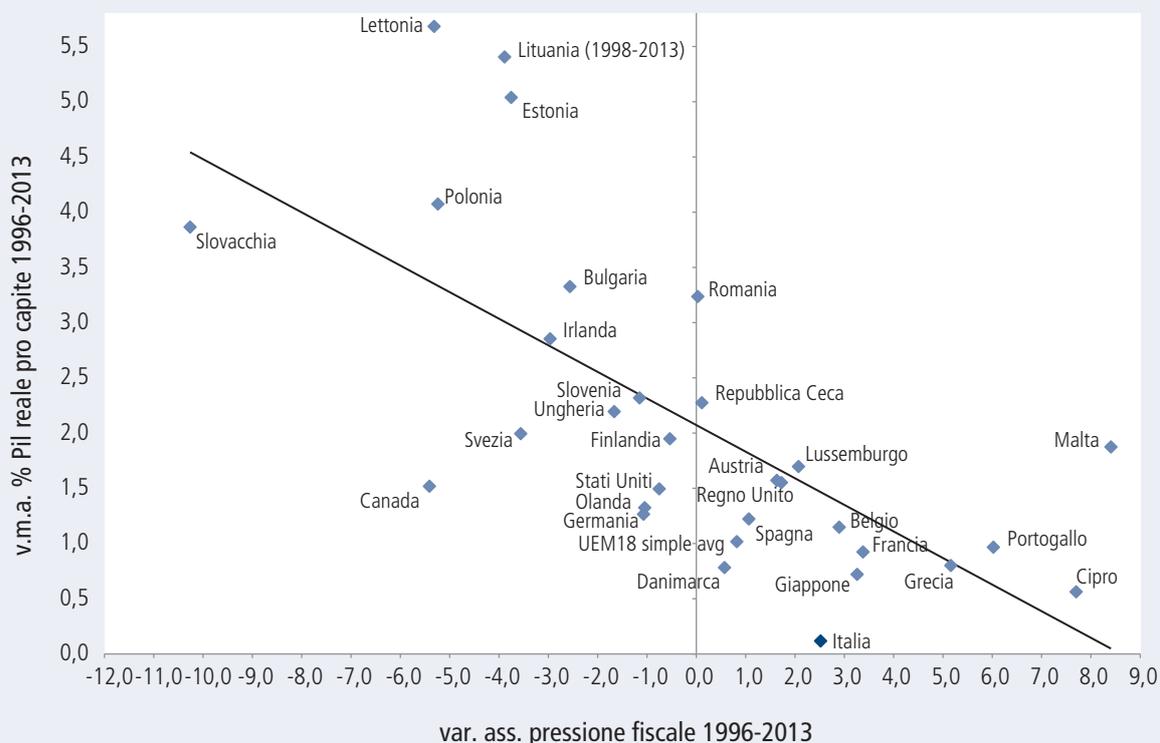
Il senso di queste previsioni è semplice: senza un cambiamento profondo della nostra economia è largamente improbabile osservare tassi di crescita sensibilmente superiori all'1%. E ciò non riguarda l'anno in corso o il prossimo. E' la struttura dell'economia che non è capace di produrre una crescita stabile e robusta.

* * *

Il cambiamento riguarda le riforme, a proposito delle quali tutto questo rapporto è orientato a sostenere, attraverso elaborazioni ed evidenze di varie fonti, che la riduzione della pressione fiscale su famiglie e imprese è la prima e imprescindibile azione da intraprendere. A parole c'è l'unanimità sul punto. Nei fatti le azioni non seguono. L'obiezione che mancano le risorse non tiene perchè non può tenere: se si è d'accordo sul fatto che la riduzione del carico fiscale è condizione necessaria, e probabilmente anche "parzialmente sufficiente", per fare ripartire la crescita, le risorse si devono trovare. Se non si trovano significa che l'ipotesi di partenza non è ritenuta realmente valida (in altri termini: si potrebbe ripartire anche con l'attuale carico fiscale).

Una prima testimonianza della relazione negativa tra pressione fiscale complessiva e crescita è sintetizzata a colpo d'occhio dall'associazione, per una trentina di paesi OCSE, tra variazione assoluta della pressione fiscale e variazione percentuale media annua del Pil reale pro capite (fig. B). Naturalmente, non c'è una teoria economica strutturata dietro quest'associazione. Ma l'evidenza è troppo forte e coerente per essere frutto del caso. Alla crescita della pressione fiscale ha corrisposto, nel periodo 1996-2013, una riduzione del Pil pro capite o una relativa minore crescita.

Fig. B - Pressione fiscale vs. crescita economica
1996-2013



Elaborazioni Ufficio Studi Confcommercio su dati Commissione Europea-AMECO.

L'indicazione della figura B è anche più profonda: molti paesi hanno ridotto la pressione fiscale e hanno ottenuto ottimi risultati in termini di variazione positiva del Pil. Germania, Svezia, Olanda, Finlandia, per tacere dei paesi anglosassoni e degli Stati Uniti, sono stati capaci di ridurre spesa e tasse assicurando ai propri cittadini uno sviluppo della ricchezza tra l'uno e il due per cento pro capite per ogni anno dell'ultimo ventennio. Il punto è questo: se ridurre il carico fiscale genera ricchezza per i cittadini, è una strada da intraprendere, perchè la finalità principale di una politica fiscale è quella di rendere possibile condizioni di sviluppo, possibilmente eque.

Tab. B - Pressione fiscale e crescita
var. % cumulate 2000-2013

	pressione fiscale	Pil reale pro capite
Germania	-6,0	+15,0
Italia	+5,0	-7,0
Svezia	-14,0	+21,0

Elaborazioni Ufficio Studi Confcommercio su dati Commissione europea-AMECO.

E' utile guardare ai pochi dati riportati in tabella B. Per il periodo 2000-2013 sono indicate le variazioni percentuali cumulate del Pil pro capite reale e della pressione fiscale (in questo caso variazioni percentuali del rapporto gettito/Pil). Prescindendo dai livelli assoluti di partenza delle variabili, è evidente che a maggiori riduzioni (percentuali) della pressione fiscale hanno corrisposto maggiori crescite (percentuali) del Pil pro capite. Non solo: questo è accaduto a prescindere dalla partecipazione al sistema dell'euro. La Germania vi ha partecipato, la Svezia no, ma i risultati sono analoghi e ordinati nella giusta proporzione. L'Italia ha perso ricchezza anche perchè ha accresciuto la pressione fiscale. Se ne desumerebbe, in modo aneddótico, che più che l'euro poté l'incremento del carico tributario e contributivo.

Anche al di là delle suggestive indicazioni della figura B, le analisi svolte di recente in ambito europeo testimoniano questa relazione negativa tra crescita e tasse (capitolo 4). Nel tentativo di evidenziare il ruolo meno negativo, in termini di crescita, delle imposte sul patrimonio e sui consumi rispetto a quelle sul lavoro, molti studi hanno chiarito che è il carico fiscale complessivo a ridurre, a parità di composizione del gettito e di altre condizioni, la probabilità di ottenere una variazione positiva della ricchezza pro capite nel medio-lungo termine. Questa conclusione è confermata da un nostro esercizio su 34 paesi OCSE.

Il principale suggerimento che viene da questi studi è che prima di affrontare la questione delle imposte meno distorsive per la crescita va affrontata la questione di importanza capitale della riduzione del carico fiscale complessivo. Inoltre, le variazioni della composizione del gettito a parità di pressione fiscale apparente, hanno effetti che dipendono dalla salute delle specifiche basi imponibili, dal livello delle aliquote legali di ciascun tributo, dal livello complessivo della pressione fiscale. Sono lezioni da tenere ben presenti anche nell'ambito dell'auspicata riforma fiscale.

* * *

Il popolo italiano è un grande pagatore di tasse: di tributi diretti e indiretti nonchè di contributi. Prima di sottolineare la dimensione dell'economia sommersa e dell'evasione fiscale è bene ricordare questo dato di fatto. La pressione fiscale apparente in Italia non solo è tra le più alte tra i paesi OCSE ma, come già visto, ha presentato di recente una perniciosa dinamica crescente.

L'Italia si colloca nella parte alta della classifica dei paesi per la pressione fiscale apparente (nella tabella C è presentata una selezione di paesi OCSE) sostanzialmente superata dai paesi del Nord-Europa che forniscono un eccellente output pubblico in termini di quantità e di qualità. Tuttavia, considerando l'elevata frazione di sommerso economico presente in Italia, in assoluto e in confronto con gli altri paesi considerati, quando dal Pil si esclude la quota di economia sommersa e si ricalcola la pressione fiscale, l'Italia conquista abbondantemente la prima posizione

per carico di tasse e contributi: su un euro di prodotto completamente dichiarato al fisco, in Italia si pagano mediamente 53,2 centesimi di imposte, la frazione in assoluto più elevata tra le economie avanzate.

La lotta al sommerso economico e all'evasione (termini per nulla equipollenti dal punto di vista tecnico, ma che qui per comodità utilizziamo senza distinzione) sembra, negli ultimi 20 anni, una costante priorità dei governi italiani. Purtroppo i risultati sono deludenti. Il tasso di sommerso, seppure in riduzione rispetto al 2001, permane ormai da tempo sopra il 17% del Pil, una frazione troppo più elevata rispetto a quanto stimato per i nostri partner internazionali.

Tab. C - Pressione fiscale apparente, sommerso economico e pressione fiscale effettiva¹
anno 2013, graduatoria decrescente secondo la pressione fiscale apparente

	pressione fiscale apparente	quota di economia sommersa	pressione fiscale effettiva o legale
Danimarca	50,4	1,8	51,3
Belgio	48,7	2,6	50,0
Francia	47,8	3,5	49,5
Svezia	45,0	4,5	47,0
Italia	44,1	17,3	53,2
Regno Unito	37,3	6,7	40,0
Spagna	34,2	9,2	37,6
Irlanda	31,5	3,2	32,5
Stati Uniti	26,3	5,0	27,7
Messico	20,1	11,9	22,8

Elaborazioni Ufficio Studi Confindustria su dati Commissione europea-AMECO e fonti tab. 3.

Il difetto sistemico della lotta all'evasione in Italia consiste nel trascurare la dimensione del fenomeno alla stregua di un risultato aggregato dei comportamenti degli operatori. Prevale nel nostro paese l'idea di evasione (sommerso economico) come patologia criminale; da ciò segue che la repressione - per via giuridico-amministrativa - deve essere lo strumento principale di contrasto.

Data l'ampiezza del fenomeno, dovrebbe sorgere il sospetto, invece, che non è la natura cattiva degli italiani a portare a questo livello di evasione quanto un sistema di incentivi distorto che ne favorisce la diffusione.

Nelle due precedenti edizioni di questo Rapporto abbiamo stimato un semplice modello per la determinazione del tasso di sommerso economico (nel tempo e in ciascuno dei paesi per

¹ Il capitolo 2 fornisce i dettagli tecnici sulla stima del tasso di sommerso economico nei diversi paesi.

i quali si dispone di dati originali sul fenomeno²); esso dipende da (almeno) quattro fattori: la pretesa fiscale, il valore atteso della pena, la percezione che i contribuenti hanno della qualità e della quantità dei servizi pubblici, la facilità dell'adempimento dell'obbligazione fiscale. Il primo fattore ha segno positivo, cioè al crescere della pressione fiscale cresce l'incentivo a evadere e quindi cresce l'evasione; gli altri tre fattori hanno impatto negativo sull'evasione: se crescono controlli e punizioni, migliora la qualità effettiva e percepita dell'output pubblico o diventa più facile pagare le tasse, a parità di altre condizioni l'evasione fiscale si riduce³. Solo se si agisce su ciascuna e tutte queste determinanti è possibile ottenere un risultato qualificato nella lotta all'evasione fiscale: vale a dire, l'emersione di massa, cioè una risposta ragionevole e razionale degli agenti economici a una variazione degli incentivi a evadere. Modificare correttamente un incentivo in questo caso significa, per esempio, ridurre le aliquote legali d'imposta, riducendo la convenienza a sottrarre al fisco base imponibile. Secondo il nostro modello, una riduzione delle aliquote legali del 10% (dal 53,2% di pressione effettiva al 47,9%) assieme a un incremento dell'efficienza nei controlli del 10% e a una riduzione dei costi dell'adempimento di pari entità e infine a un miglioramento della percezione dei servizi pubblici, si otterrebbe una riduzione del tasso di sommerso economico di circa il 18%, dall'attuale 17,3 al 14,2%. Il che vorrebbe dire emersione di base imponibile per circa 50 miliardi di euro che comporterebbe, alla nuova aliquota effettiva, circa 23 miliardi di risorse aggiuntive. Tuttavia, queste risorse vengono implicitamente già restituite ai contribuenti in regola mediante la riduzione delle aliquote. Questa è l'ipotesi, imprescindibile, di "parità di gettito osservato" o di "restituzione fiscale".

Sarebbe irrealistico immaginare, infatti, un'ulteriore sviluppo del gettito fiscale complessivo a fronte di una riduzione del tasso di sommerso economico, a parità di altre condizioni come l'ammontare di Pil: il sommerso economico può ridursi se contestualmente - e non in un momen-

2 Per dati originali intendiamo le stime del sommerso economico effettuate dagli istituti di statistica nazionale secondo standard concordati e comparabili basati su indagini campionarie i cui risultati vengono incrociati con dati amministrativi (metodi diretti di stima del sommerso). I noti lavori del Professor Schneider sviluppano stime del sommerso economico mediante desk research, utilizzando modelli che comparano indicatori, per esempio di reddito dichiarato e di consumo effettivo (metodi indiretti). Pure riconoscendone la grande importanza, per i nostri obiettivi non sarebbe coerente utilizzare dati costruiti con metodi indiretti. In proposito si vedano, Schneider Friedrich, Enste Dominik H. (2000), *Shadow economies: size, causes, and consequences*, *Journal of Economic Literature* Vol. XXXVIII pp. 77-114 e Schneider Friedrich, Enste Dominik H. (2012), *The Shadow Economy: An International Survey* (Second Edition). Cambridge University Press, Cambridge. Appartengono ai metodi indiretti le stime dell'economia sommersa basati su modelli a variabili latenti. Un'interessante approccio strutturale è quello seguito in (ORT) Orsi Renzo, Raggi Davide, Turino Francesco (2013), *Size, Trend and Policy Implications of the Underground Economy*, *Review of Economic Dynamics*, in stampa.

3 Tasso di sommerso ed evasione sono fenomeni differenti sotto diversi profili. Noi, invece, utilizzeremo questi termini in modo intercambiabile: in fondo, qui preme sottolineare le aree di sovrapposizione tra i due fenomeni piuttosto che le differenze. Certamente la più grande parte dell'evasione dipende dal sommerso economico. Per quanto riguarda gli indicatori che approssimano le variabili descritte nella figura 1, solo per fare un esempio si ricorda che in luogo del valore atteso della pena (probabilità di controllo moltiplicato per aspettativa della sanzione) si è utilizzato un indice composito dell'efficacia e dell'efficienza del sistema giudiziario. Per la descrizione completa degli indicatori e per le tecniche utilizzate si rimanda a Ufficio Studi Confcommercio, *Una nota sulle determinanti dell'economia sommersa*, maggio 2012, e *Fiscalità ed economia sommersa*, luglio 2013.

to successivo - si riducono le aliquote legali a beneficio dei contribuenti in regola. Non ci sono, a nostro avviso, altre possibilità.

Non è un caso che ciascuno degli ultimi tre governi abbia istituito il proprio fondo "taglia tasse", variamente denominato. Dispiace constatare che nessuno sia stato ancora robustamente attivato.

Recentemente, nell'ambito della letteratura scientifica sull'argomento, sono state prodotte nuove evidenze empiriche (paragrafo 2.1). Partendo dall'idea puramente economica che evadere il fisco è una risposta razionale a un insieme di incentivi (semplicemente si evade il fisco perchè conviene, alle condizioni attuali prevalenti), si perviene a conclusioni simili alle nostre. Si stabilisce che ai fini di accrescere il livello di attività economica e il gettito nominale complessivo (in questo caso perchè cresce il Pil) sia decisamente più utile ridurre le aliquote legali delle imposte piuttosto che aumentare i controlli e le sanzioni a parità di gettito. La strategia migliore è quella di accompagnare la riduzione delle aliquote legali a un aumento dei controlli fiscali.

Si torna quindi all'idea che siano molteplici le dimensioni per ottenere un efficace contrasto all'evasione: tra queste, la principale resta la riduzione della pressione fiscale.

* * *

Secondo gli accordi internazionali, dal prossimo mese di ottobre gli Istituti Nazionali di Statistica di tutti i paesi europei dovranno produrre una versione della contabilità nazionale che tenga conto di diversi miglioramenti tecnici. Tra questi, una componente rilevante riguarderà l'inclusione nel Pil di alcune attività illegali che comportano produzione di reddito.

Certamente queste modificazioni porteranno a una revisione al rialzo del prodotto lordo nominale mentre dovrebbero avere effetti trascurabili (ma non necessariamente nulli) sulle variabili riguardanti la pubblica amministrazione.

E' logico interrogarsi, quindi, sulle possibili conseguenze in termini di modificazioni dei rilevanti saldi di bilancio e, in particolare, del rapporto deficit-Pil per i diversi paesi (paragrafo 3.1).

La tabella D riassume alcuni calcoli approssimativi su questo punto (che non hanno alcuna pretesa di costituire una previsione verosimile di quanto faranno in ottobre gli Istituti Nazionali di Statistica). Stabilito che i patti vanno rispettati, secondo le formulazioni emerse dall'ultimo semestre europeo, per i paesi considerati emergerebbero risorse potenzialmente disponibili pari a circa 11,5 miliardi di euro, di cui 1,7 per il nostro paese. A queste cifre si perviene considerando che con il nuovo Pil il rapporto deficit-Pil passerebbe dal valore di 2,6% stimato e promesso per il 2014 a un valore del 2,5%, lasciando quindi la possibilità di sviluppare deficit fino al raggiungimento del rapporto concordato. Questo corrisponde appunto a circa 1,7 miliardi di euro, una

cifra che sarebbe sufficiente a distribuire un bonus di circa 250 a testa a ciascuno dei più di 6 milioni di poveri assoluti che si contavano in Italia già alla fine del 2013.

Tab. D - Effetti della rivalutazione del Pil sul rapporto deficit-Pil

anno 2014, valori espressi in milioni di euro

	Italia	Regno Unito	Francia	Spagna	Olanda	Danimarca	Finlandia	Totale
Pil	1.587.053	2.094.721	2.105.160	1.047.385	615.440	256.363	197.423	7.903.545
Indebitamento (**)	-41.989	-105.618	-79.211	-60.409	-17.267	-2.820	-4.069	-311.383
Deficit/Pil indicato	-2,6	-5,0	-3,8	-5,8	-2,8	-1,1	-2,1	-3,9
Pil rivalutato	1.650.535	2.191.078	2.172.525	1.084.043	662.213	262.772	205.715	8.228.881
Indebitamento con rapporto Deficit/Pil indicato	-43.669	-110.477	-80.451	-62.523	-18.579	-2.891	-4.240	-320.926
Maggiori risorse disponibili rispettando gli accordi presi	1.680	4.858	1.240	2.114	1.312	71	171	11.446
Totale UE (*)								21.977

(*) Valore stimato sulla base delle risorse potenzialmente disponibili per abitante nei paesi esaminati riportate alla UE sulla base della popolazione complessiva dell'area; (**) Indebitamento e deficit sono considerati sinonimi.
Elaborazioni Ufficio Studi Confcommercio su Eurostat e Istituti nazionali di statistica.

Rivalutazioni e, di conseguenza, maggiori risorse, sarebbero generate anche per gli altri paesi. Si può ipotizzare che per il complesso dei 28 paesi dell'Unione europea, le maggiori risorse complessivamente disponibili in ragione delle revisioni contabili possano ammontare a circa 22 miliardi di euro a fine 2014. Una cifra non eccezionale ma senz'altro non trascurabile.

L'utilizzo concreto e rapido di tali risorse richiederebbe verosimilmente un accordo inter-governativo che però non necessiterebbe di alcuna modificazione ai patti sottoscritti. Quindi nessuno potrebbe contestare un attentato al rispetto dei patti internazionali.

In un momento di assoluto bisogno di risorse per supportare la debolissima ripresa, anche queste briciole potrebbero risultare di grande utilità.

1. CRESCITA ECONOMICA, GAP SISTEMICI DI COMPETITIVITÀ E PRESSIONE FISCALE

Dopo la grave recessione del 2009, la quasi totalità delle economie avanzate ha riavviato, seppure con qualche difficoltà, il processo di crescita bruscamente interrotto.

Certamente le economie europee hanno dimostrato una maggiore fragilità ed una minore reattività allo shock ciclico per ritornare sui ritmi pre-crisi rispetto, ad esempio, all'area nord-americana o agli *emerging markets* asiatici, ma la figura 1 mostra che, all'interno del contesto europeo, il problema dell'incapacità di ritornare su un sentiero di sviluppo resta, purtroppo, una specificità tutta italiana, formatasi già prima della recessione del 2008, che allontana il nostro paese dalle altre principali economie dell'eurozona.

Tab. 1 - Il Pil reale pro capite prima della recessione e dopo la recessione

var. cumulate % 1996-2007 e 2008-2013

	var. cum. % 1996-2007	var. cum. % 2008-2013
Lettonia	166,8	-0,5
Estonia	149,4	-2,8
Lituania	143,0	10,4
Irlanda	87,8	-11,6
Slovacchia	78,7	10,8
Polonia	72,6	18,9
Croazia	68,6	-6,3
Slovenia	64,8	-8,3
Corea del Sud	64,5	15,4
Bulgaria	64,3	9,7
Romania	61,3	10,0
Finlandia	52,9	-7,4
Lussemburgo	52,9	-11,5
Repubblica Ceca	51,6	-1,1
Ungheria	51,5	-2,4
Grecia	50,3	-23,2
Svezia	41,2	1,1
Regno Unito	40,6	-6,2

Spagna	35,7	-8,3
Messico	34,8	2,5
Australia	32,4	5,8
Olanda	32,0	-4,0
Malta	31,9	5,9
Cipro	31,0	-15,5
Austria	30,7	1,3
Unione Europea a 28	30,7	-2,5
Norvegia	29,9	-3,9
Canada	29,8	1,0
Stati Uniti	29,3	1,0
Nuova Zelanda	27,4	2,6
Portogallo	26,0	-5,6
Belgio	25,6	-2,2
Euro area a 18	24,3	-3,5
Danimarca	23,3	-6,7
Francia	20,8	-2,3
Germania	20,1	4,4
Italia	14,8	-11,0
Giappone	13,0	0,7

Elaborazioni Ufficio Studi Confcommercio su dati Commissione Europea-AMECO.

Nel confronto con le economie dei 28 paesi dell'Unione europea e con quelle di altri 10 paesi dell'area OCSE, quindi realtà altamente sviluppate, il nostro paese occupa l'ultima posizione nella graduatoria della crescita del Pil reale pro capite tra il 1995 ed il 2013. In termini cumulati, l'Italia ha fatto registrare un incremento modestissimo, appena superiore al 2%, troppo distante non solo dalle performance dei migliori ma anche dai risultati non eccezionali dei principali partner europei come Francia, Germania, Regno Unito e Spagna.

Negli ultimi 18 anni la crescita cumulata del Pil pro capite ha superato il 40% in Svezia, il 30% in Austria e ha sfiorato il 27% in Olanda, tutte piccole economie efficienti; la crescita è stata superiore al 30% nel Regno Unito e negli Usa, di circa il 25% in Germania e Spagna, poco più rallentata nell'eurozona e in Francia, intorno al 20%.

Il deficit di crescita italiano è sorto già prima del ciclo negativo innescatosi nel biennio 2008-09. Se si guarda infatti ai due sotto-periodi della tabella 1, si può facilmente verificare come in poco più di dieci anni, tra il 1995 ed il 2007, il reddito reale pro capite degli italiani sia cresciuto cumulativamente meno del 15%, circa cinque punti in meno di Francia e Germania, dieci punti in meno della media dell'eurozona, metà della crescita degli Usa e quasi due terzi in

meno di quella registrata nel Regno Unito. Questo modesto capitale accumulato, rispetto alla performance dei paesi indicati, si è poi rapidamente dissolto nel corso del periodo successivo, tra

Fig. 1 - Il Pil reale pro capite nell'Unione europea e nelle principali economie avanzate
var. cumulate % 1996-2013



il 2008 e il 2013, evidenziando una riduzione del Pil pro capite di circa 11 punti percentuali, a causa dello shock recessivo da cui la nostra economia non sembra in grado di riprendersi, soprattutto se si considera che nell'ultimo quinquennio la Germania ha evidenziato una crescita di oltre il 4%, la Francia ha contenuto la perdita in un margine di circa 2 punti percentuali, l'eurozona ha accusato una flessione del 3,5%, il Regno Unito una perdita pari alla metà di quella italiana e gli Usa hanno mostrato un incremento positivo, ancorché modesto, di circa l'1%.

1.1 Gap sistemici

All'origine di questa non invidiabile e peculiare situazione italiana, possano esserci gap strutturali che concorrono, assieme alla pressione fiscale, a deprimere la crescita.

La figura 2 prende in considerazione alcuni aspetti che incidono in modo continuativo nell'attività di impresa e soprattutto offre una qualche misura di come le variabili di contesto creino o meno condizioni favorevoli all'attività imprenditoriale.

Fig. 2 - Alcuni gap sistemici di competitività nel 2013

var. cumulate % 1996-2013

La burocrazia fiscale sulle imprese ore/anno per compilare e pagare i 3 principali tipi di imposte			Euro per 100 KWh pagati dalle imprese (con accise, al netto Iva)				
			Totale imprese		PMI		
Italia	269	var. ass.	Italia	19,5	diff. %	26,4	diff. %
Francia	132	-137	Francia	13,3	-31,9	14,6	-44,6
Germania	218	-51	Germania	16,5	-15,2	24,2	-8,6
Regno Unito	110	-159	Regno Unito	10,9	-44,2	12,8	-51,7
Giorni di attesa di sentenza per risoluzione di una disputa commerciale (enforcing contracts)			Giorni di attesa per il pagamento dei debiti commerciali della P.A. verso le imprese				
Italia	1.185	var. ass.	Italia	170	var. ass.		
Francia	395	-790	Francia	60	-110		
Germania	394	-791	Germania	36	-134		
Regno Unito	437	-748	Regno Unito	41	-129		
Indice sintetico di qualità della governance media aritmetica di 6 indicatori; varia tra val. max. di +2,5 (<i>strong performance</i>) e val. min. di -2,5 (<i>weak performance</i>)			Indice di efficacia della legislazione varia tra val. max. di +2,5 (<i>strong performance</i>) e val. min. di -2,5 (<i>weak performance</i>)				
Italia	0,48		Italia	0,36			
Francia	1,18		Francia	1,43			
Germania	1,45		Germania	1,64			
Regno Unito	1,37		Regno Unito	1,69			

Elaborazioni Ufficio Studi Confcommercio su dati Eurostat e World Bank, Doing Business 2013.

L'Italia, rispetto ai soliti principali partner europei, evidenzia una complessità di procedure e di regole, nonché condizioni più sfavorevoli sotto il profilo della struttura dei costi, che inevitabilmente si riflettono in modo negativo sulla produttività totale dei fattori, che spiega gran parte della (mancata) crescita di lungo periodo. A pesare sulla performance deficitaria della PTF sono le inefficienze della P.A. - come testimoniato in generale dai modesti valori relativi alla qualità delle *governance* e all'efficacia della legislazione (fig. 2) - sotto forma di lungaggini procedurali (tempi di attesa di provvedimenti giurisdizionali), farraginosità burocratiche (oneri gravanti sulle imprese per gli adempimenti fiscali e tempi dilatati di pagamento dei debiti commerciali della P.A.) e i più elevati costi di produzione, primo fra tutti quello per l'energia, che porta il nostro paese ad avere una sorta di primato negativo nel prezzo medio per kilowattora, superiore tra il 15% ed il quasi 45% a quello dei paesi oggetto del confronto, con punte più elevate fino a sfiorare il 52% per il segmento delle PMI, che costituiscono la quasi totalità delle imprese italiane.

1.2 La questione del credito in sintesi

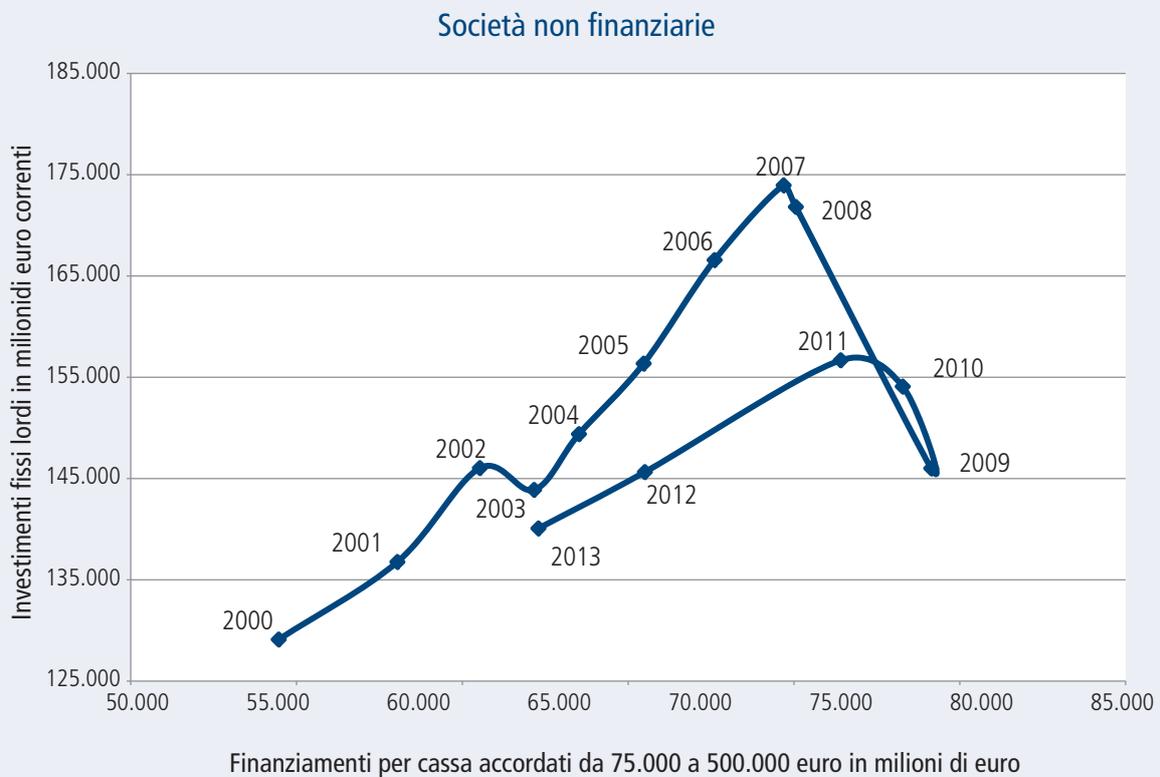
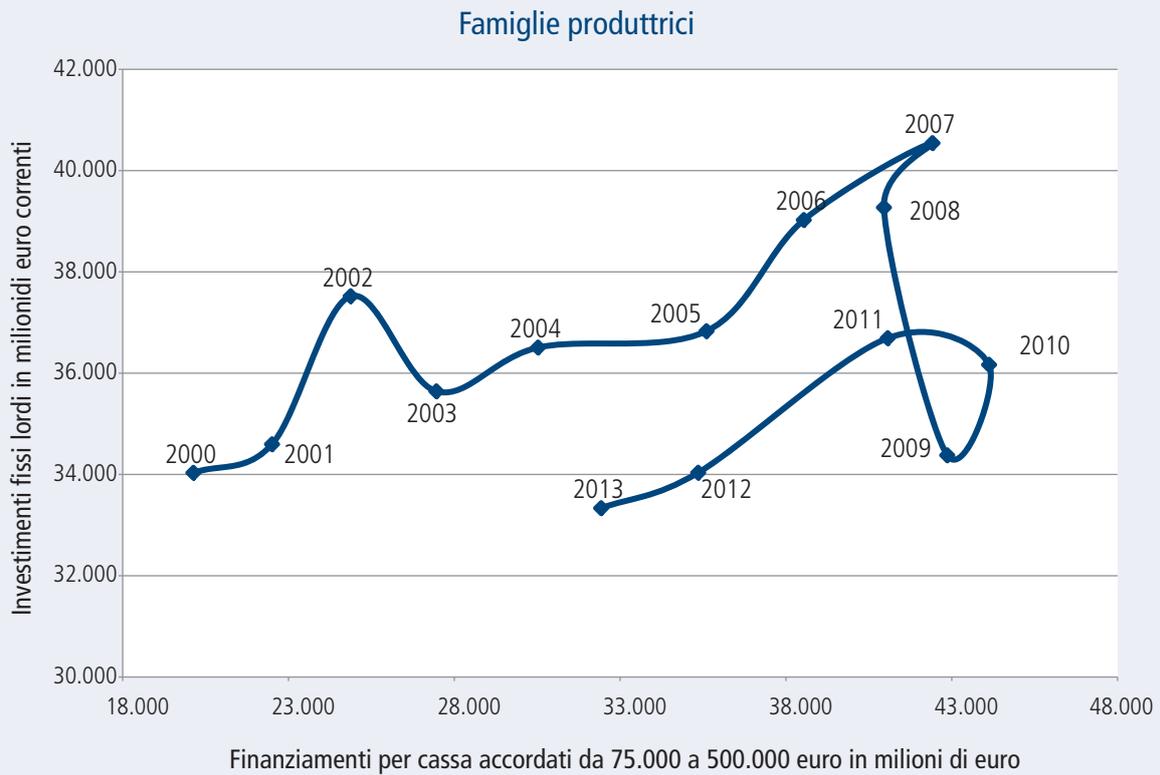
Nei periodi susseguenti alla pesante recessione del biennio 2008-09, le imprese italiane si sono trovate ad affrontare un ulteriore problema sistemico, determinato dall'intersecarsi della crisi dei debiti sovrani, che ha coinvolto incisivamente i cosiddetti paesi periferici dell'eurozona, tra i quali l'Italia, con la crisi di liquidità del sistema bancario.

Negli ultimi 4-5 anni le diverse operazioni di rifinanziamento degli istituti bancari poste in essere dalla BCE con immissione di liquidità monetaria, non si sono tradotte in una disponibilità per la concessione di crediti a favore di famiglie e imprese, ma il *funding* ottenuto dalle banche è stato in larga misura impiegato per sottoscrivere ampie porzioni di titoli del debito pubblico cedute sul mercato secondario da operatori non residenti.

Di fatto, l'intrecciarsi della crisi del debito pubblico con le tensioni presenti nei bilanci bancari, sia in riferimento alla provvista, sia in rapporto alle esigenze crescenti di patrimonializzazione, ha privato la quasi totalità delle imprese italiane, dimensionalmente piccole e storicamente avvezze a finanziarsi presso il canale bancario, dell'accesso al credito, a causa dell'inasprimento delle condizioni.

La figura 3 illustra in forma evidente come a partire dalla fase recessiva del ciclo economico si sia innescato un processo di razionamento del credito che ha generato un crollo degli investimenti produttivi, misurabile nei dati della contabilità nazionale, di quasi il 27% in termini reali tra il 2008 ed il 2013. Ovviamente, una parte della riduzione dei finanziamenti è dovuta alla flessione della domanda da parte delle imprese a causa della contrazione dell'attività produttiva e quindi della necessità di effettuare nuovi investimenti.

Fig. 3 - Le restrizioni dell'accesso al credito per Famiglie produttrici e Società non finanziarie



Elaborazioni Ufficio Studi Confcommercio su dati Banca d'Italia e Istat.

Stando alle definizioni della classificazione dei conti dei settori istituzionali⁴, i due aggregati presi in esame coprono praticamente la totalità delle imprese italiane, considerando che le Famiglie produttrici, dimensionalmente definite nel limite dei 5 addetti, rappresentano un segmento amplissimo della struttura produttiva nazionale.

Per il dato sui finanziamenti per cassa, è stata scelta la classe di fido tra 75mila e 500mila euro, sia per motivi di ricostruzione retrospettiva della serie storica, sia perché circa l'80% dei fidi accordati rientra ampiamente, come ammontare unitario, in questa classe dimensionale.

L'evidenza più immediata che emerge dalla figura 3 è quella di un netto cambio di regime a partire dal 2008, anche se nel caso delle Famiglie produttrici l'impatto negativo del razionamento del credito è stato attenuato dal rafforzamento e potenziamento, proprio per fronteggiare la crisi, del principale strumento che le imprese hanno per accedere a garanzie pubbliche, ossia il Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese (PMI)⁵, nonché dall'attivazione di altri strumenti come la sospensione parziale del rimborso dei prestiti e l'istituzione presso la CDP, dal 2009, di un fondo cui le banche possono attingere, a tassi di interesse contenuti, per concedere prestiti a medio e a lungo termine alle PMI.

In ogni caso, pur con l'attivazione di queste misure, il livello accordato alle Famiglie produttrici di finanziamenti per cassa nel 2013, vale a dire circa 33 miliardi di euro, è tornato sostanzialmente sugli stessi valori del 2004, coprendo un ammontare di investimenti leggermente inferiore a quello realizzato in quel lontano anno.

Ancora più netto l'arretramento per le Società non finanziarie. Fino al 2007, è palese l'evidenza di una proporzionalità diretta tra investimenti fissi lordi e finanziamenti accordati da parte del settore bancario, con un brusco ripiegamento negli anni successivi verso livelli di investimenti e finanziamenti dei primi anni duemila.

Non c'è dubbio, quindi, che i nodi strutturali della mancata crescita italiana non possono essere risolti se non vengono prima disinnescati gli effetti spiazzanti degli aggiustamenti dei conti

4 Il Sistema europeo dei conti (SEC 95) classifica le unità istituzionali in base alla funzione principale e alla tipologia del produttore. In particolare, scorrendo l'articolazione in settori istituzionali dei conti finanziari, all'aggregato delle Famiglie produttrici corrispondono le imprese individuali e le società semplici e di fatto, produttrici di beni e servizi non finanziari destinabili alla vendita, che impiegano fino a 5 addetti, nonché le unità produttrici di servizi ausiliari dell'intermediazione finanziaria senza addetti dipendenti. All'aggregato, invece, delle Società non finanziarie è riconducibile un insieme di unità produttive articolato in forme giuridiche diverse comprendente: le società e quasi-società private e pubbliche (tra queste ultime figurano le aziende autonome, le Ferrovie dello Stato, le aziende municipalizzate e consortili, le imprese a partecipazione statale, le altre imprese pubbliche). Per quasi-società si intendono quelle unità che, pur essendo prive di personalità giuridica, dispongono di contabilità completa e hanno un comportamento economico separabile da quello dei proprietari; esse comprendono le società in nome collettivo e in accomandita semplice, nonché le società semplici e di fatto e le imprese individuali con più di 5 addetti. (Cfr. Banca d'Italia, Relazione Annuale - Appendice, 30 maggio 2014).

5 Dal 2009 al 2012 il Fondo ha concesso garanzie su oltre 31 miliardi di euro di prestiti; nei primi sei mesi dell'anno in corso ha accolto quasi 35.000 domande, per un volume dei finanziamenti pari a 4,8 miliardi, in aumento del 38 per cento rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente. (Cfr. Camera dei Deputati - VI Commissione Finanze, Audizione nell'ambito dell'indagine conoscitiva sugli strumenti fiscali e finanziari a sostegno della crescita, anche alla luce delle più recenti esperienze internazionali, Testimonianza di Giorgio Gobbi (Segreteria Tecnica per l'Eurosistema e la Stabilità Finanziaria) Banca d'Italia, Roma, 16 ottobre 2013).

pubblici, che si riverberano, in un contesto di fragilità finanziaria delle imprese e di limitazione nell'erogazione del credito, sulla loro capacità di fare investimenti, a causa dello stretto legame tra vincoli sui saldi finanziari del patto di stabilità e crescita, debito pubblico e pressione fiscale.

1.3 L'eccesso di pressione fiscale

L'impiego di capitale e lavoro - i classici fattori di produzione - è penalizzato anche dalla pressione fiscale.

La figura 4 evidenzia in modo inequivocabile come la *fiscal stance* - cioè l'impostazione della politica di bilancio rispetto alla posizione dell'economia nel ciclo economico - seguita in Italia a partire dalla seconda metà degli anni duemila, si sia tradotta, soprattutto dopo lo shock recessivo del biennio 2008-09, in una paradossale negazione delle regola generale che è improntata ad un carattere prettamente anticiclico: ossia, azioni di consolidamento fiscale nelle fasi espansive del ciclo economico e, viceversa, di allentamento fiscale nelle fasi recessive.

È ben noto, peraltro, come il margine di manovra che il nostro paese aveva ed ha a disposizione sotto il profilo delle politiche di bilancio sia molto limitato, a causa di una spesa pubblica che intermedia metà del prodotto interno lordo e che rende pressoché impraticabile qualunque sentiero di riduzione del gettito tributario e contributivo, stante il vincolo dei Trattati europei (procedura per disavanzi eccessivi) e l'enorme mole del debito pubblico che costringe annualmente ad impegnare 4-5 punti percentuali di Pil per il pagamento degli interessi passivi.

Mentre nella prima metà degli anni duemila l'Italia ha seguito sostanzialmente una politica fiscale accomodante che ha portato gradualmente ad una riduzione della pressione fiscale, in modo analogo a quanto realizzato in Germania e Svezia, senza tuttavia procedere ad azioni di contenimento o riduzioni della spesa, ma eccedendo in tutto il periodo il limite del 3% del rapporto indebitamento netto/Pil, a partire, invece, dal 2006 si è innescata una brusca inversione di tendenza che ha incrementato la pressione fiscale da un livello di circa il 40% ad uno superiore al 44% del 2013.

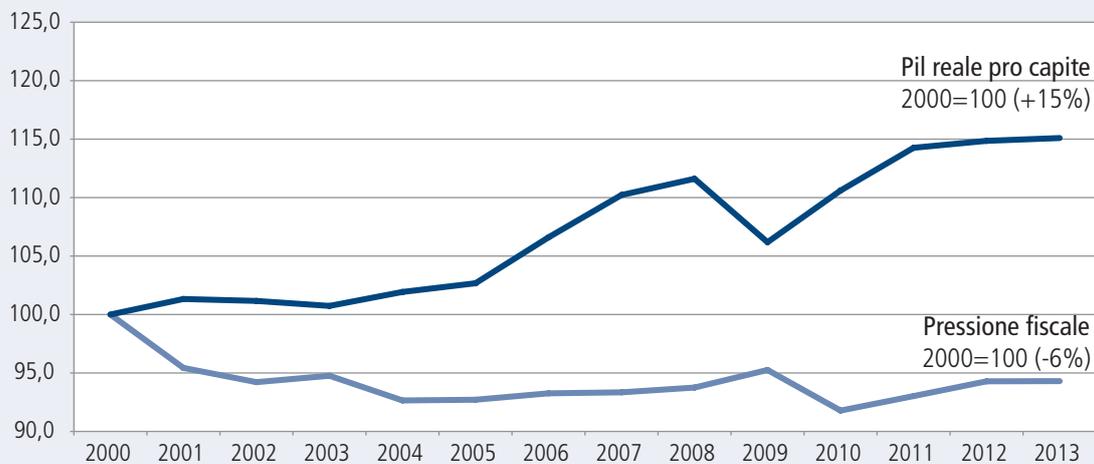
Inoltre, l'azione di consolidamento fiscale non si è minimamente interrotta, ma anzi è proseguita anche in concomitanza dell'acuta recessione del 2009 e successivamente ad essa, innescando quel processo di mortificazione della crescita che si è tradotto in una contrazione cumulata di 11 punti percentuali del Pil reale pro capite. In sintesi, considerando l'intero periodo tra il 2000 ed il 2013, a fronte di un incremento del 5,5% dell'indice di pressione fiscale (dal 41,8 al 44,1%), si è registrata nel nostro paese una contrazione del Pil pro capite del 7%.

Per contro, Germania e Svezia hanno interpretato correttamente il carattere anticiclico delle politiche di bilancio, in particolar modo il paese scandinavo che, da sempre indicato quale migliore interprete del modello dell'economia sociale di mercato, in concomitanza con l'avvento della crisi

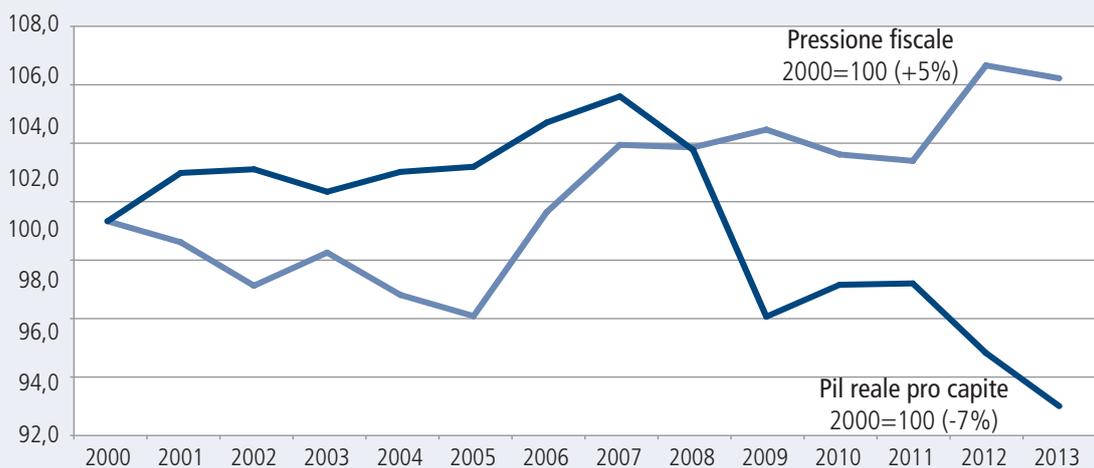
Fig. 4 - Pressione fiscale e Pil reale pro capite: Germania, Italia e Svezia a confronto

indici 2000 = 100

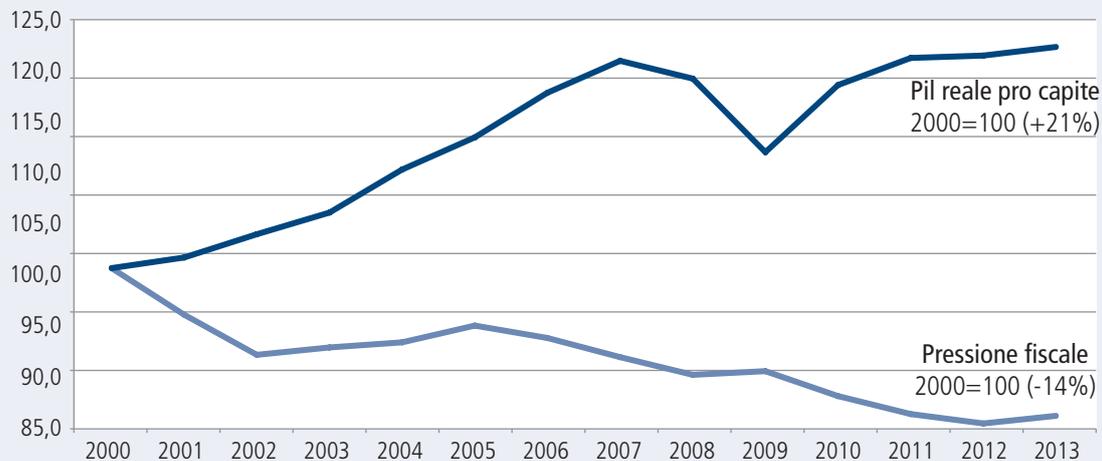
Germania



Italia



Svezia



mondiale, è riuscito a imprimere un'accelerazione al processo di riduzione della pressione fiscale, agganciando pienamente, e in tempi rapidi, la successiva fase di ripresa. Tra il 2000 ed il 2013 la riduzione percentuale dell'indice di pressione fiscale in Svezia è stata pari a circa il 14%, tanto che nel 2013 il livello di pressione fiscale è risultato appena otto decimi di punto più alto di quello italiano: nello stesso arco di tempo, l'incremento del Pil pro capite ha superato il 21%.

Anche la Germania, sempre nel periodo considerato (fig. 4), ha fatto registrare un ritmo di crescita del gettito tributario e contributivo inferiore a quello del Pil, determinando così una graduale riduzione dell'indice di pressione fiscale di circa il 6%, con un impatto positivo sulla crescita del Pil reale pro capite dell'ordine del 15%.

1.4 La pressione fiscale apparente: evidenze dal confronto internazionale

Al numeratore del rapporto che definiamo pressione fiscale (apparente) compare la somma del gettito riclassificato delle imposte dirette, indirette, in conto capitale e dei contributi previdenziali, mentre al denominatore compare il Pil calcolato secondo il criteri dell'esaustività che, in accordo con i regolamenti internazionali, devono tener conto della quota di economia sommersa⁶.

L'appellativo "apparente" evidenzia il fatto che si sta rapportando un ammontare comunque certo, cioè il gettito fiscale realizzato nell'unità di tempo considerata, ad un ammontare, il Pil, che incorpora invece una componente che cerca di catturare la parte di transazioni economiche, irregolari ma legali, che, proprio per il fatto di essere sconosciute all'Amministrazione, sfuggono a qualunque forma di misurazione statistica. Per questo motivo molti analisti ritengono che la pressione fiscale così calcolata sia un indicatore problematico ai fini della sua interpretazione.

Come già accennato, è indubbio che la pressione fiscale nel nostro paese abbia raggiunto livelli che stanno mettendo a rischio la tenuta dell'intero sistema produttivo. E questa valutazione non teme smentite proprio nell'ambito di un confronto internazionale, tra paesi avanzati appartenenti all'Unione europea e all'area OCSE delle principali economie industriali (tab. 2).

La tabella è ordinata in senso decrescente secondo il dato riferito al 2013. Inoltre, per i paesi dell'Unione europea, la pressione fiscale incorpora la parte di gettito relativa alla quota di imposte indirette destinata al bilancio europeo.

È ormai dai primi anni novanta che la pressione fiscale (apparente) italiana si è stabilmente collocata al di sopra della soglia del 40%, con una graduale accelerazione che prende le mosse dalla seconda metà degli anni duemila e che l'ha portata alla punta massima del 44,3% nel 2012, per discendere di due decimi di punto, al 44,1%, nel 2013, in conseguenza della parziale abrogazione dell'IMU per la parte relativa all'abitazione principale.

6 Per i dettagli sulla nozione di NOE (Non Observed Economy) e di sommerso economico (underground economy) che concorre alla stima esaustiva del Pil, si rimanda alla precedente "Nota sulle determinanti dell'economia sommersa", predisposta dall'Ufficio Studi nel maggio 2012.

Tab. 2 - La pressione fiscale apparente
in % del Pil - graduatoria decrescente sui valori del 2013

	1995	2000	2007	2009	2012	2013	var. ass. 1996-2013
Danimarca	49,8	50,2	49,8	48,7	49,1	50,4	0,6
Belgio	45,8	47,1	45,9	45,6	47,7	48,7	2,9
Francia	44,4	46,0	45,2	44,0	46,9	47,8	3,4
Finlandia	46,3	47,4	43,1	43,0	44,2	45,7	-0,5
Austria	43,7	45,1	43,2	44,1	44,6	45,3	1,6
Svezia	48,5	52,1	47,8	47,1	44,6	45,0	-3,6
Italia ^(a)	41,7	42,0	43,1	43,4	44,3	44,1	2,4
Euro area 18 - media ponderata	41,3	42,2	41,2	40,4	41,6	42,1	0,8
Germania	41,5	42,8	40,0	40,8	40,4	40,4	-1,1
Olanda	41,4	40,9	39,5	38,9	39,6	40,3	-1,0
Lussemburgo	38,2	40,0	36,5	40,8	40,3	40,3	2,1
Ungheria	41,0	39,9	40,5	40,2	39,3	39,4	-1,7
Euro area 18 - media aritmetica	37,6	37,8	37,9	37,2	37,8	38,4	0,8
Slovenia	39,2	37,5	37,9	37,5	37,8	38,0	-1,2
Portogallo	31,8	33,7	35,9	34,4	34,9	37,8	6,0
Regno Unito	35,6	37,7	37,2	36,1	37,3	37,3	1,7
Grecia	31,3	36,9	34,3	32,8	36,6	36,4	5,2
Malta	27,4	28,5	35,3	34,8	34,9	35,8	8,4
Repubblica Ceca	35,5	33,9	35,9	33,4	35,0	35,6	0,1
Cipro	27,0	29,7	39,9	35,5	34,7	34,7	7,7
Spagna	33,1	35,0	38,0	31,6	33,6	34,2	1,1
Estonia	36,3	31,0	31,5	35,5	32,7	32,5	-3,8
Canada ^(b)	36,1	36,2	33,5	32,7	31,0	30,7	-5,4
Polonia	37,3	32,8	34,8	31,8	32,5	32,0	-5,2
Irlanda	34,5	32,7	32,8	29,8	30,2	31,5	-3,0
Giappone	27,1	27,3	29,3	28,0	29,9	30,4	3,3
Slovacchia	40,4	34,1	29,5	28,9	28,5	30,1	-10,3
Bulgaria	31,2	31,5	33,3	29,0	27,7	28,6	-2,6
Lettonia	33,1	29,9	30,6	27,5	28,1	27,8	-5,3
Romania	27,7	30,6	29,8	27,7	28,5	27,7	0,0
Lituania ^(c)	n.d.	30,9	30,5	30,8	27,5	27,3	-3,6
Stati Uniti	27,0	28,6	27,3	23,8	24,7	26,3	-0,8

(a) fonte Istat; (b) la serie storica è stata ricostruita anche con i dati di fonte OCSE; (c) la variazione assoluta è riferita al periodo 2001-2013.

Elaborazioni Ufficio Studi Confcommercio su dati AMECO-Commissione Europea, OCSE e Istat.

L'Italia resta, dunque, nelle prime posizioni della graduatoria, occupando il settimo posto subito al di sotto della Svezia - che tuttavia, come si è visto nel paragrafo 1.1, ha seguito un percorso di sensibile riduzione dall'anno 2000 - ma comunque al di sopra, di oltre 2 punti, della media dell'eurozona (calcolata come rapporto tra somme e quindi con un effetto di ponderazione che risente dei paesi a più elevata popolazione, Pil e quindi gettito).

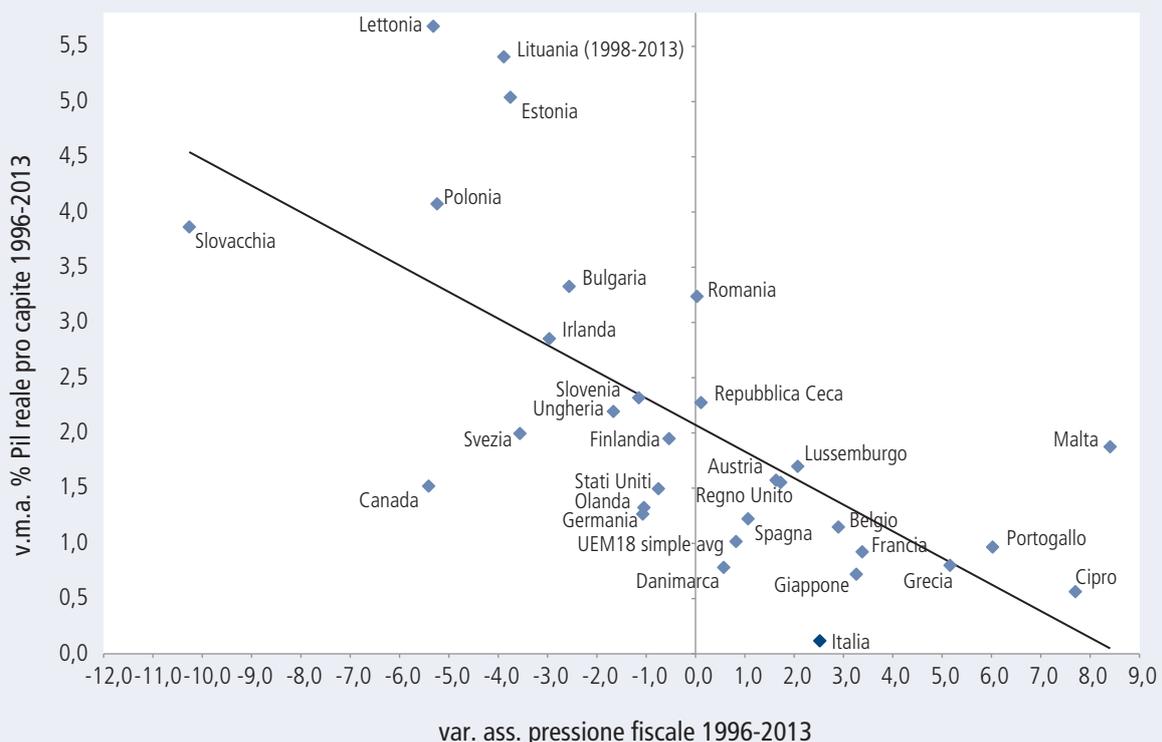
In realtà, se si effettua il confronto con la media aritmetica delle pressioni fiscali dei paesi dell'euro area, in modo quindi da riflettere solo le differenze tra regimi fiscali sul piano delle aliquote, il dato italiano è superiore di quasi sei punti.

Inutile ribadire il confronto impari con le economie a maggiore impostazione liberista, come quelle anglosassoni o il Giappone, considerando il 37% del Regno Unito, valori intorno al 30% per Canada e Giappone e addirittura inferiori, 26%, per gli Usa.

Nella parte bassa della graduatoria si collocano anche quei paesi europei appartenenti all'ex-blocco comunista, come Polonia, Slovacchia, Bulgaria, Romania e repubbliche baltiche, che hanno scelto forme di prelievo fiscale di tipo *flat-tax* o loro varianti.

Naturalmente, buona parte dei paesi, soprattutto europei, ha sperimentato tra il 2009 e il 2012 incrementi di pressione fiscale connessi anche agli effetti statistici della recessione che ha determinato flessioni del Pil, al denominatore del rapporto, mentre il gettito, per effetto

Fig. 5 - Pressione fiscale vs. crescita economica
1996-2013



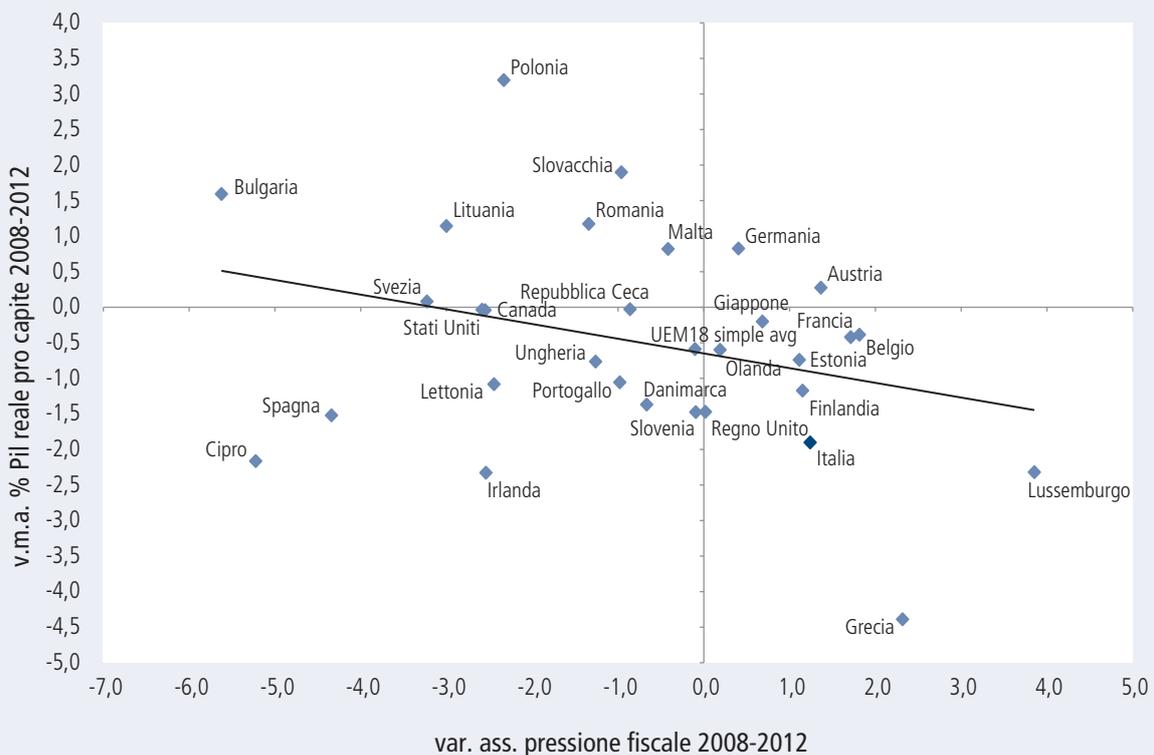
di elasticità di poco inferiori all'unità, si è ridotto in misura meno che proporzionale, facendo aumentare il valore del rapporto. Per il nostro paese, però, sul sensibile incremento tra il 2008 ed il 2012, ha certamente inciso la necessità di contenere e riportare verso la soglia del 3% il valore dell'indebitamento netto, con manovre quasi interamente incentrate su incrementi del prelievo tributario.

La relazione negativa tra crescita e pressione fiscale è descritta dalla figura 5. Tutti i paesi collocati nella zona in basso e a destra denotano come incrementi tra i 2,5 e i 4 punti di pressione fiscale nel lungo periodo abbiano penalizzato la crescita, misurata da tassi medi annui del Pil reale pro capite decisamente modesti, compresi tra mezzo punto e un punto percentuale.

L'Italia, con le sue specificità strutturali in negativo, evidenzia un tasso di incremento del prodotto pro capite pressoché vicino alla stagnazione, vale a dire un ritmo di circa un decimo di punto l'anno.

Fra le economie confrontabili con quella italiana per livelli di reddito pro capite, che hanno realizzato riduzioni significative della pressione fiscale, dell'ordine dei 2-4 punti percentuali, il risultato è stato quello di una buona dinamica del Pil reale pro capite, con tassi medi annui di incremento compresi tra l'1,3% e il 2,3%.

Fig. 6 - Pressione fiscale vs. crescita economica
2008-2012



Da ultimo, la correlazione negativa imposizione e crescita economica è confermata anche dall'analisi limitata al periodo 2008-2012, quello cioè caratterizzato dalla fase acuta del ciclo recessivo e dagli effetti prolungatisi negli anni seguenti (fig. 6).

In questo caso, tuttavia, occorre valutare gli effetti di breve periodo, ossia il funzionamento degli stabilizzatori automatici in relazione allo shock negativo determinato dalla recessione.

In Italia i valori di indebitamento netto superiori al 3% e l'altissimo rapporto debito pubblico/Pil non hanno consentito di lasciare spazio agli stabilizzatori automatici, e hanno, di fatto, costretto all'adozione di politiche di consolidamento fiscale e quindi di inasprimento del prelievo tributario, che in presenza di un tono già declinante della domanda interna, ne ha accresciuto le difficoltà, amplificando gli effetti negativi del ciclo recessivo.

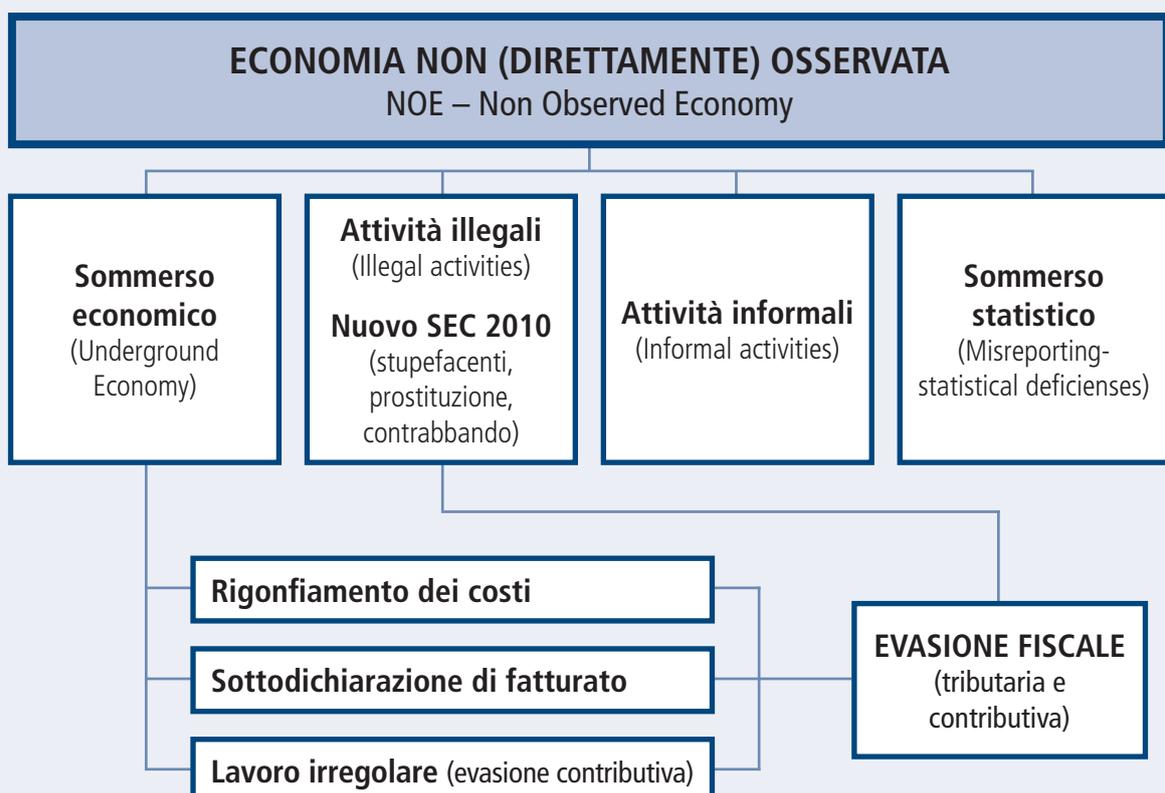
In pratica, nel nostro paese, la pressione fiscale sembra assumere le caratteristiche di una costante, più che di una variabile correlata con le fluttuazioni del Pil effettivo rispetto al potenziale, privando il *policy maker* di numerosi gradi di libertà nell'adozione di scelte discrezionali.

2. IL SOMMERSO ECONOMICO E LA PRESSIONE FISCALE EFFETTIVA O LEGALE

L'esaustività delle stime del Pil, cioè la necessità incorporare anche la quota di sommerso economico secondo lo schema della figura 7, dal quale deriva a sua volta il mancato gettito riconducibile all'evasione fiscale, consente di passare dalla misura della pressione fiscale apparente a quella di una pressione fiscale che si potrebbe definire legale o effettiva, con riferimento cioè al solo ammontare del prodotto interno lordo ottenuto mediante attività regolari e misurabili con i metodi statistici della contabilità nazionale.

Come viene spiegato in dettaglio nel capitolo 3, a partire da ottobre 2014, in occasione dell'entrata in vigore del nuovo SEC edizione 2010 (l'aggiornamento delle metodologie del sistema dei conti utilizzato in Europa avviene con cadenza quindicennale), tutti i paesi dovranno aver provveduto ad un nuovo calcolo del Pil. Si tratta del risultato di una serie di miglioramenti delle stime per la contabilizzazione di svariati aggregati e sub-aggregati, che comportano anche l'inclusione di una parte delle attività illegali, finora escluse dal sommerso economico che

Fig. 7 - Dall'economia non (direttamente) osservata all'evasione fiscale



concorre all'esaustività del Pil, corrispondenti a quelle transazioni per le quali esiste un mercato ove si incontrano domanda e offerta e ove si forma un prezzo di equilibrio e che sono, segnatamente, quelle collegate al consumo di stupefacenti, alla prostituzione e al contrabbando di alcolici e tabacco. Restano invece al di fuori del sommerso economico tutte quelle attività illegali identificabili con la criminalità predatoria (ad esempio, estorsioni, truffe, rapine, furti, violenze a cose e persone etc.), in quanto non danno luogo a produzione di reddito di tipo market.

In questa sede, tuttavia, poiché non risultano ancora disponibili informazioni ufficiali di dettaglio circa la rivalutazione dei Pil derivante dall'inclusione delle attività illegali così come appena definite, l'aggiornamento delle quote di sommerso economico individuate con metodi statistici, secondo le modalità descritte nella precedente Nota del 2012 a cui si rimanda, è stata effettuata con i criteri di seguito descritti.

Mediante una regressione lineare, si è testata una concordanza tra i dati del metodo statistico o diretto, cioè quello utilizzato dagli istituti di statistica per le stime esaustive del Pil, ed il metodo indiretto basato sull'impiego del circolante e sugli indicatori multipli MIMIC, quale ad esempio quello utilizzato dal Professor Schneider. La significatività dei risultati ottenuti dalla regressione ha confermato la possibilità di procedere ad un aggiornamento dei dati fino al 2013, proprio ricorrendo alle evidenze più aggiornate dello studio di Schneider relativo all'ampiezza della *shadow economy* in 31 paesi europei e 5 paesi OCSE non europei tra il 2003 ed il 2013⁷.

La tabella 3 riporta i risultati di questo aggiornamento. La quota di prodotto corrispondente alle componenti non osservate, e cioè in larghissima misura il sommerso economico, è comunque rimasta sostanzialmente stabile per l'Italia, con piccole oscillazioni dell'ordine del mezzo punto percentuale attorno al 17%.

Per gli altri paesi oggetto del confronto, scelti sulla base del criterio che utilizzano il metodo statistico o diretto per la stima della NOE (Non Observed Economy), analogamente non si registrano, pur ricorrendo alle evidenze più aggiornate del citato studio di Schneider, significative o apprezzabili modificazioni di quota tra il 2011 e il 2013.

Nella tabella 4 sono rappresentati in serie storica, i valori di pressione fiscale apparente per gli stessi paesi della tabella 3, quelli cioè per i quali è stato possibile reperire informazioni relativamente alla componente della NOE inserita nelle stime del Pil.

Combinando le informazioni della tabella 3 con quelle della tabella 4 è possibile, quindi, costruire un indicatore della pressione fiscale effettiva o legale, corrispondente al valore del rapporto tra gettito tributario e contributivo e Pil depurato della componente di sommerso economico.

7 F. Schneider (2013), "Size and Development of the Shadow Economies of Portugal and 35 other OECD Countries from 2003 to 2013: Some New Facts", mimeo, <http://www.econ.jku.at/schneider>. Ed anche F. Schneider et al. (2010), "Shadow Economies All over the World. New Estimates for 162 Countries from 1999 to 2007", in The World Bank, Policy Research Working Paper, n. 5356, July.

Tab. 3 - Quota di economia non osservata
in % del Pil

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Austria									7,9		6,5								4,8	4,7	4,5	4,4
Belgio						3,5				3,5									2,8	2,7	2,7	2,6
Danimarca											2,4								1,9	1,9	1,8	1,8
Francia				4,2					3,9								3,9		4,0	3,9	3,8	3,5
Irlanda							4,0												3,4	3,3	3,3	3,2
Italia	17,9	19,0	18,6	19,3	19,2	20,0	19,0	19,2	19,1	19,7	18,6	18,5	18,1	17,8	17,5	17,2	17,5		17,8	17,3	17,7	17,3
Olanda				1,0															0,7	0,7	0,7	0,7
Regno Unito												8,5	8,2	8,3	7,7	7,5	7,6	7,3	7,3	7,1	7,0	6,7
Spagna									11,2										9,6	9,5	9,5	9,2
Svezia	5,2	5,3	5,3	5,3	5,1	5,1	5,0	5,0	4,9	5,0	5,0		4,5			5,0			4,8	4,7	4,6	4,5
Australia									1,3	1,3									0,9	0,9	0,9	0,9
Canada	2,7	2,7	2,6	2,5	2,4	2,4	2,4	2,4	2,3	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4	2,3	2,3	2,2		2,3	2,2	2,1	2,0
Messico	13,4	13,2	11,8	11,8	12,0	12,5	12,7	12,6	12,4	12,4	12,3	12,1							11,9	11,9	11,9	11,9
Norvegia				2,4										0,4						0,3	0,3	0,3
Stati Uniti	3,7	4,2	4,4	4,0	4,1	3,8	4,4	3,7	3,9	4,4	5,1	5,4	5,4	6,2					5,4	5,3	5,3	5,0

In grassetto è evidenziato l'ultimo dato ufficiale della stima esaustiva del Pil con il metodo statistico e/o diretto.
Elaborazioni Ufficio Studi Confcommercio su dati UNECE, Istituti nazionali di statistica e F. Schneider.

Tab. 4 - Pressione fiscale apparente
in % del Pil ufficiale

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Austria	43,9	44,6	43,7	43,7	45,1	46,3	46,3	45,9	45,1	46,8	45,3	45,2	44,6	43,6	43,0	43,2	44,2	44,1	43,8	43,9	44,6	45,3
Belgio	43,8	45,4	45,7	45,8	46,3	46,9	47,5	47,4	47,1	47,1	47,3	46,7	46,8	46,8	46,5	45,9	46,3	45,6	46,0	46,5	47,7	48,7
Danimarca	47,1	48,5	49,8	49,8	50,1	49,9	50,3	50,9	50,2	49,4	48,8	49,0	50,0	51,7	50,5	49,8	48,6	48,7	48,4	48,6	49,1	50,4
Francia	43,0	43,7	44,3	44,4	45,8	46,1	45,9	46,7	46,0	45,6	45,1	44,9	45,1	45,6	45,9	45,2	45,0	44,0	44,4	45,7	46,9	47,8
Irlanda	36,2	36,2	37,1	34,5	34,6	33,9	33,1	33,1	32,7	30,9	29,7	30,2	31,5	32,0	33,5	32,8	31,1	29,8	29,5	29,7	30,2	31,5
Italia	42,4	43,4	41,3	41,5	42,0	43,9	42,7	42,4	41,8	41,5	40,8	41,3	40,7	40,3	42,0	43,0	43,0	43,3	42,9	42,8	44,3	44,1
Olanda	44,7	46,1	43,7	41,4	41,4	40,8	40,6	41,5	40,9	39,4	38,7	38,4	38,5	38,6	39,8	39,5	39,9	38,9	39,6	39,2	39,6	40,3
Regno Unito	36,0	34,5	34,9	35,6	35,1	35,5	36,7	37,1	37,7	37,6	36,3	35,9	36,4	37,0	37,7	37,2	38,7	36,1	36,8	37,5	37,3	37,3
Spagna	37,0	36,1	35,7	33,1	33,5	33,6	34,2	34,7	35,0	34,5	35,0	34,7	35,6	36,7	37,6	38,0	33,8	31,6	33,2	32,9	33,6	34,2
Svezia	48,7	48,8	49,2	48,5	50,9	51,3	51,8	52,0	52,1	49,9	47,9	48,3	48,5	49,3	48,7	47,8	46,9	47,1	45,9	45,0	44,6	45,0
Australia	26,1	26,5	27,4	28,2	28,8	28,6	29,4	29,8	30,4	28,9	29,8	30,0	30,3	30,0	29,6	29,7	27,1	25,8	25,6	26,5	27,3	27,7
Canada	36,1	35,5	35,1	35,1	35,8	36,4	36,4	36,2	35,7	34,6	33,6	33,2	33,3	33,3	33,3	33,1	31,7	32,2	31,2	31,0	30,5	30,5
Messico	16,1	16,1	15,7	15,2	15,3	15,9	15,1	15,8	16,9	17,1	16,5	17,4	17,1	18,1	18,2	17,7	20,9	17,4	18,9	19,7	20,2	20,1
Norvegia	40,0	39,7	40,7	41,2	41,7	41,5	41,4	41,8	42,2	42,4	42,7	41,9	42,7	42,9	43,2	42,8	42,0	41,8	42,0	42,1	41,2	40,3
Stati Uniti	26,2	26,4	26,8	27,0	27,4	27,8	28,3	28,3	28,6	27,7	25,4	24,8	25,1	26,4	27,2	27,3	25,8	23,8	24,2	24,5	24,7	26,3

Elaborazioni Ufficio Studi Confcommercio su dati Commissione Europea-AMECO, OCSE e Istituti nazionali di statistica.

Tab. 5 - Pressione fiscale effettiva
in % del Pil al netto dell'economia sommersa

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Austria									50,8			47,7							46,0	46,0	46,7	47,4
Belgio						48,6					49,0								47,3	47,8	49,1	50,0
Danimarca												50,2							49,4	49,6	50,0	51,3
Francia				46,4					47,8								46,9		46,3	47,5	48,7	49,5
Irlanda							34,5												30,5	30,7	31,3	32,5
Italia	51,9	53,8	51,0	51,7	52,2	55,1	53,0	52,7	51,9	51,9	50,4	50,9	49,8	49,3	51,0	52,1	52,2		52,2	51,7	53,7	53,2
Olanda									41,8										39,9	39,5	39,9	40,6
Regno Unito													39,7	40,3	40,9	40,3	41,7	38,8	39,7	40,3	40,1	40,0
Spagna									39,4										36,8	36,3	37,1	37,6
Svezia		51,5	51,9	51,2	53,6	54,0	54,5	54,8	54,8	52,5	50,4			51,7					48,2	47,3	46,7	47,0
Australia									30,8	29,3									25,9	26,8	27,5	28,0
Canada	37,1	36,5	36,1	36,0	36,7	37,3	37,3	37,1	36,6	35,5	34,4	34,1	34,1	34,1	34,1	33,9	32,4		31,9	31,7	31,2	31,2
Messico		18,6	18,1	17,2	17,3	18,2	17,3	18,1	19,2	19,5	18,8	19,8							21,4	22,4	22,9	22,8
Norvegia				42,2										43,0					42,2	42,3	41,4	40,4
Stati Uniti	27,2	27,5	28,0	28,2	28,6	28,9	29,6	29,4	29,8	28,9	26,8	26,3	26,5	28,2					25,6	25,8	26,1	27,7

Elaborazioni Ufficio Studi Confcommercio su dati Commissione Europea-AMECO, OCSE, Istituti nazionali di statistica e F. Schneider.

L'Italia mantiene incontrastata, il primato della pressione fiscale effettiva più elevata, collocandosi al 53,3% nel 2013, anche se in lieve regresso rispetto al 53,8% del 2012, una sorta di *annus horribilis* fiscale, conseguente alle pesanti misure di consolidamento del bilancio poste in essere soprattutto con l'IMU, ma anche con i ritocchi dell'aliquota Iva, per fronteggiare la crisi del debito pubblico, che si era manifestata con la crescita esplosiva dello *spread* sui rendimenti dei titoli decennali, in particolare nel confronto Btp-Bund.

In questa non invidiabile classifica, il dato italiano è superiore a quello della Danimarca, staccata di due punti, ma soprattutto a quello della Svezia, distanziata di oltre sei punti, per non parlare di Regno Unito e Olanda, la cui pressione effettiva si attesta al 40% o degli Stati Uniti dove non raggiunge il 28%.

2.1 Richiamo sulle determinanti dell'economia sommersa e dell'evasione fiscale

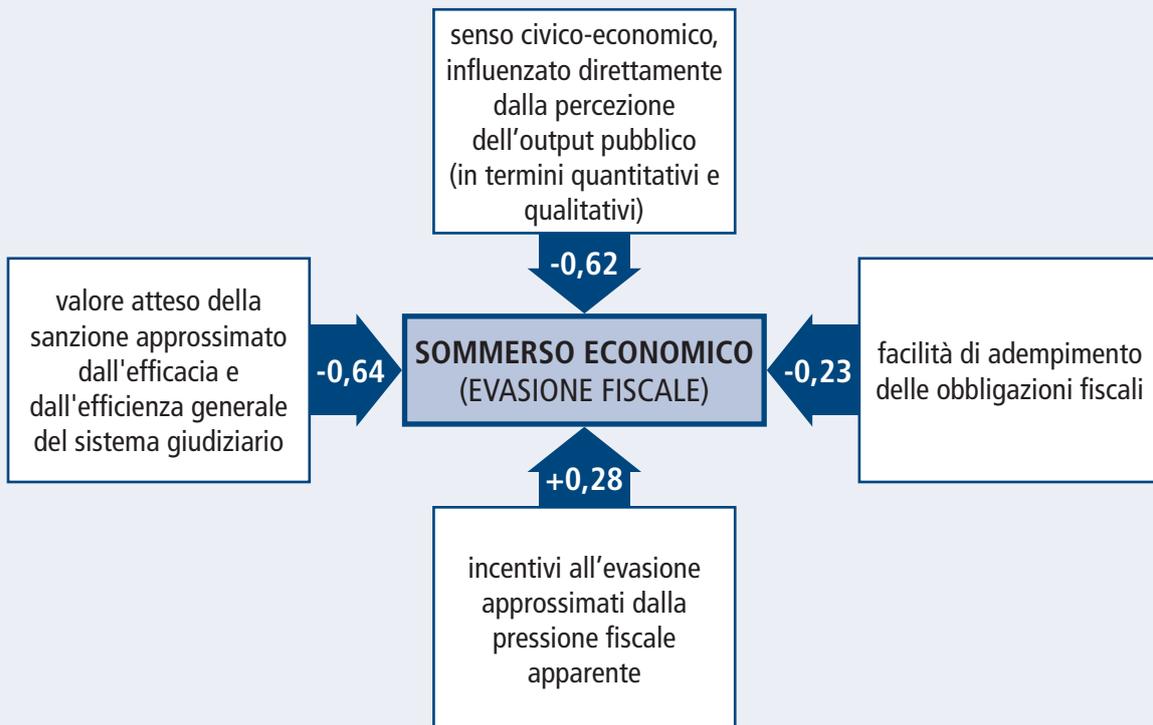
Nelle due precedenti edizioni di questo Rapporto abbiamo stimato una semplice regressione lineare per la determinazione del tasso di sommerso economico - che approssima il tasso di evasione fiscale, secondo le ipotesi semplificatrici adottate. Il tasso di sommerso economico, nel tempo e in ciascuno dei paesi per i quali si dispone di dati originali sul fenomeno⁸, dipende da (almeno) quattro fattori: il livello della pretesa fiscale, il valore atteso della pena, la percezione che i contribuenti hanno della qualità e della quantità dei servizi pubblici, la facilità dell'adempimento dell'obbligazione fiscale. Il primo fattore ha segno positivo, cioè al crescere della pressione fiscale cresce l'incentivo a evadere e quindi cresce l'evasione; gli altri tre fattori hanno impatto negativo sull'evasione: se crescono controlli e punizioni, migliora la qualità effettiva e percepita dell'output pubblico o diventa più facile pagare le tasse, a parità di altre condizioni l'evasione fiscale si riduce.

La figura 8 riassume queste considerazioni. Occorre ricordare che mancando una misurazione diretta e puntuale delle variabili che influenzano l'evasione, si è proceduto alla costruzione di indicatori quanti-qualitativi che ne approssimano il significato e l'impatto sul fenomeno in esame⁹. I numeri presenti nella figura rappresentano le elasticità stimate: dicono di quanto va-

8 Per dati originali intendiamo le stime del sommerso economico effettuate dagli istituti di statistica nazionale secondo standard concordati e comparabili basati su indagini campionarie i cui risultati vengono incrociati con dati amministrativi (metodi diretti di stima del sommerso). I noti lavori del Professor Schneider sviluppano stime del sommerso economico mediante desk research, utilizzando modelli che comparano indicatori, per esempio di reddito dichiarato e di consumo effettivo (metodi indiretti). Pure riconoscono la grande importanza, per i nostri obiettivi non sarebbe coerente utilizzare dati costruiti con metodi indiretti. In proposito si vedano, Schneider Friedrich, Enste Dominik H. (2000), *Shadow economies: size, causes, and consequences*, Journal of Economic Literature Vol. XXXVIII pp. 77-114 e Schneider Friedrich, Enste Dominik H. (2012), *The Shadow Economy: An International Survey* (Second Edition). Cambridge University Press, Cambridge. Appartengono ai metodi indiretti le stime dell'economia sommersa basati su modelli a variabili latenti. Un'interessante approccio strutturale è quello seguito in (ORT) Orsi Renzo, Raggi Davide, Turino Francesco (2013), *Size, Trend and Policy Implications of the Underground Economy*, Review of Economic Dynamics, in stampa.

9 Tasso di sommerso ed evasione sono fenomeni differenti sotto diversi profili. Noi, invece, utilizzeremo questi termini in modo intercambiabile: in fondo, qui preme sottolineare le aree di sovrapposizione tra i due fenomeni piuttosto che le differenze. Certamente la più grande parte dell'evasione dipende dal sommerso economico. Per quanto riguarda gli indicatori che approssimano le variabili descritte nella figura 1, solo per fare un esempio si ricorda che in luogo del valore atteso della pena (probabilità di controllo moltiplicato per aspettativa della sanzione) si è utilizzato un indice composito dell'efficacia e dell'efficienza del sistema

Fig. 8 - Le determinanti del sommerso economico



Nota: i numeri indicano di quanto varia in percentuale la quota di sommerso economico al variare dell'1% di ciascuna determinante nella condizione "ceteris paribus".

rirebbe in percentuale il tasso di sommerso economico in risposta a una variazione dell'1% del fattore determinante.

Così, se l'indicatore sulla facilità dell'adempimento spontaneo migliorasse del 10%, il tasso di sommerso economico passerebbe in Italia, con riferimento all'anno 2013, dal 17,3% al 16,9%, con una riduzione, appunto, del 2,3%. Lo stesso dicasi per gli altri indicatori, tra i quali il valore atteso della sanzione ha la maggiore intensità. E' appena il caso di sottolineare che avendo il modello natura statica - il che fa sembrare che i risultati siano immediati, cioè contemporanei alla variazione dell'indicatore - bisognerebbe considerare, invece, che l'aggiustamento nel tasso di sommerso, determinato dai comportamenti di decine di milioni di contribuenti, richiederebbe diverso tempo a partire dal momento in cui c'è stato l'impulso fornito dalla variazione esogena, per esempio, della legislazione fiscale per quanto riguarda gli oneri burocratici.

Queste considerazioni valgono nell'ipotesi di "parità di gettito osservato": in altre parole, se in risposta a ben congegnate *policy* il tasso di sommerso dovesse ridursi, contestualmente si ridurrebbero le aliquote legali quel tanto necessario a restituire ai contribuenti in regola il maggiore

giudiziario. Per la descrizione completa degli indicatori e per le tecniche utilizzate si rimanda a Ufficio Studi Confcommercio, Una nota sulle determinanti dell'economia sommersa, maggio 2012, e Fiscalità ed economia sommersa, luglio 2013.

gettito derivante dalla minore evasione: è l'ipotesi di "restituzione fiscale". Questa idea è più di un'ipotesi. Sarebbe irrealistico immaginare un'ulteriore sviluppo del gettito fiscale complessivo a fronte di una riduzione del tasso di sommerso economico, a parità di altre condizioni come l'ammontare di Pil: il sommerso economico può diminuire se contestualmente - e non in un momento successivo - si riducono le aliquote legali a beneficio dei contribuenti in regola. Non ci sono, a nostro avviso, altre possibilità. E' proprio in questo senso, con riferimento ai dati del 2013, che quando si parla di recuperare imposte evase per circa 143 miliardi, attraverso l'emersione di 269 miliardi di imponibile, si deve parlare di gettito aggiuntivo teorico. Il sistema economico italiano non potrebbe in alcun modo sostenere una migrazione aggiuntiva di risorse dal settore privato al settore pubblico (tanto meno di tale straordinaria entità). Pertanto, è solo la "restituzione fiscale" che può consentire un riequilibrio più equo del carico fiscale, dai contribuenti in regola ai contribuenti non corretti, a parità di gettito complessivo. Da qui l'essenzialità dell'ipotesi di "restituzione fiscale".

In un contesto scientificamente molto più qualificato del nostro, Orsi, Raggi e Turino (2013) (ORT) pervengono a conclusioni in certa misura simili. Modellando, secondo la teoria economica, i comportamenti degli operatori - famiglie, imprese, amministrazione pubblica - e ipotizzando logicamente che l'evasione fiscale e il sommerso economico siano determinati da naturali calcoli di convenienza (dove gli operatori stessi confrontano i vantaggi di evadere il fisco con la probabilità di essere scoperti e puniti), ORT stabiliscono che la principale determinante (della supposta crescita) dell'evasione fiscale sia la (crescita della) pressione fiscale. Attraverso una serie di simulazioni sul comportamento degli agenti in risposta a variazioni delle *policy*, stimano che ai fini di accrescere il livello di attività economica e il gettito nominale complessivo sia decisamente più utile ridurre le aliquote legali - dalle imposte sulle famiglie a quelle sulle imprese fino ai contributi sociali - piuttosto che aumentare i controlli e le sanzioni a parità di gettito. La tabella 6 presenta alcuni significativi risultati ottenuti da ORT.

E' piuttosto evidente che il trasferimento di risorse dal settore pubblico al settore privato attuato attraverso la riduzione delle aliquote, accompagnato o meno da un rinforzo nella lotta all'evasione, è il driver principale che sviluppa Pil, consumi e capitale produttivo, riducendo contestualmente il tasso di sommerso (righe 1 e 3 della tabella 6). Invece, l'eventuale incremento della lotta all'evasione con strumenti di controllo (sintetizzato nella probabilità di incorrere in un accertamento che viene più che quintuplicata, da circa il 2% a circa l'11%) a parità di aliquote fiscali, cioè senza benefici per i contribuenti in regola, comportando un trasferimento netto di risorse nella direzione che va dal settore privato a quello pubblico, ridurrebbe consumi e capitale produttivo, a parità di Pil con un modesto decremento del tasso di evasione.

Il punto è che la pressione fiscale è nella realtà - e quindi dentro i modelli - a un livello tale da risultare depressiva per l'economia in generale e per lo stesso gettito fiscale in particolare.

Secondo ORT (2013) è una strategia mista di riduzione delle aliquote e incremento dei controlli a risultare quella preferibile, perchè a favorevoli effetti economici si associa una maggiore riduzione del tasso di evasione.

Tab. 6 - Risultati di equilibrio di lungo periodo di alcune policy di contrasto all'evasione fiscale

var. % di alcune variabili rispetto allo scenario in assenza di policy

	tasso di sommerso	Pil	consumi	capitale produttivo
taglio generalizzato delle aliquote (2%)	-15,7	4,4	7,2	6,8
incremento dei controlli (dal 2,2% all'11%)	-5,5	0,0	-0,9	-2,2
taglio imposte e aumento dei controlli	-20,4	4,4	6,5	5,0

Adattamento Ufficio Studi Confcommercio da ORT (2013); cfr. nota 5.

Quest'indicazione è coerente con la nostra suggestione che si dovrebbe agire su tutti e quattro i pilastri determinanti dell'evasione - aliquote, costi dell'adempimento, controlli e qualità/quantità dell'output pubblico - se si vuole realmente ottenere il risultato auspicato di un'emersione di massa.

Ad oggi, tuttavia, al di là di buone dichiarazioni d'intenti, la lotta all'evasione è pensata come contrasto a una patologia piuttosto che come rimedio a disfunzioni sistemiche le cui radici sono economiche e non antropologiche.

3. LA RIVALUTAZIONE DEL PIL NEL NUOVO SEC 2010: GLI IMPATTI SUL SOMMERSO ECONOMICO E SUI CONTI PUBBLICI

A partire da ottobre 2014 tutti i paesi dell'Unione Europea adotteranno il nuovo Sistema dei Conti Economici Nazionali e Regionali (SEC 2010). L'adozione di una metodologia armonizzata è finalizzata a rendere confrontabili i dati elaborati dai diversi paesi. Il SEC 2010 è frutto della revisione della precedente metodologia di calcolo dei conti nazionali (1995), per tener conto dei mutamenti intervenuti nel tempo, sia dal punto di vista delle metodologie, sia dei funzionamenti dei sistemi economici. Le modifiche previste dal SEC 2010 possono essere riassunte in due grandi aggregati: quelle metodologiche e quelle derivanti dal miglioramento delle fonti e del livello di armonizzazione tra paesi (schema 1).

Schema 1 - Le principali modifiche del SEC 2010

Metodologia	Armonizzazione e miglioramenti	di cui attività illegali
capitalizzazione delle spese in Ricerca e Sviluppo (R&S)	modifiche connesse al superamento di riserve relative all'applicazione omogenea tra i paesi Ue di standard già esistenti.	inserimento nei conti delle attività illegali, in ottemperanza al principio di esaustività, già introdotto dal SEC 95
riclassificazione della spesa per armamenti sostenuta dalle Amministrazioni Pubbliche		le stime devono comprendere tutte le attività che producono reddito, indipendentemente dal loro status giuridico
nuova metodologia di stima degli scambi con l'estero di merci da sottoporre a lavorazione (processing)		le attività illegali di cui tutti i paesi inseriranno una stima nei conti (e quindi nel Pil) sono: traffico di sostanze stupefacenti, servizi della prostituzione e contrabbando (di sigarette o alcol)
verifica del perimetro delle Amministrazioni Pubbliche		

L'importanza e la delicatezza di quest'operazione derivano dall'utilizzo che viene fatto dei conti nazionali, che rappresentano il principale strumento di misurazione statistica della situazione economica complessiva di un paese e sono utilizzati dai *policy maker* per assumere le decisioni; questi rappresentano, inoltre, un importante punto di riferimento per i mezzi di informazione, le imprese, l'analisi economica.

Alcune grandezze cruciali per la *governance* dell'Ue e di ogni stato membro sono stimate proprio all'interno dei conti nazionali:

- il rapporto deficit-Pil e il rapporto debito-Pil (i cosiddetti parametri di Maastricht) servono per definire la situazione della finanza pubblica di ciascun paese;
- il Reddito nazionale lordo (General national income, Gni) è utilizzato dalle istituzioni europee per determinare il contributo di ciascun paese al bilancio dell'Unione;
- il Pil pro capite regionale viene impiegato per l'attribuzione dei fondi strutturali alle regioni dell'Unione europea;
- l'andamento trimestrale del Prodotto interno lordo è uno degli indicatori di riferimento per la politica economica e monetaria nell'Eurozona.

L'introduzione del nuovo SEC porta in ogni paese alla valutazione ex novo delle diverse grandezze, tra cui il Pil nominale.

Dal punto di vista metodologico le principali novità che producono un impatto su alcuni dei più importanti aggregati di Contabilità nazionale, e di conseguenza sul Pil, sono quattro:

- la capitalizzazione delle spese in Ricerca e Sviluppo (R&S);
- la riclassificazione da consumi intermedi a investimenti della spesa per armamenti sostenuta dalle Amministrazioni Pubbliche;
- la nuova metodologia di stima degli scambi con l'estero di merci da sottoporre a lavorazione (processing), per i quali si registra il valore del solo servizio di trasformazione e non più quello dei beni scambiati;
- la verifica del perimetro delle Amministrazioni Pubbliche sulla base degli aggiustamenti metodologici introdotti dal SEC 2010.

Sulla base delle prime valutazioni elaborate a inizio 2014 dalla Commissione Europea queste innovazioni metodologiche dovrebbero produrre, per il complesso dei 24 paesi della UE considerati, una rivalutazione del Pil nominale di circa il 2,4%. Per l'Italia l'impatto stimato è compreso tra l'1% ed il 2% (tab. 7).

Tab. 7 - L'impatto sul Pil delle innovazioni metodologiche introdotte dal SEC 2010 secondo le prime stime della Commissione Europea

Percentuale di incremento del Pil	Numero di paesi	Paesi
da 0 a +1%	5	LV, LT, HU, PL, RO
da +1% a +2%	10	CZ, EE, IE, ES, IT, LU, MT, PT, SI, SK
da +2% a +3%	4	BE, DK, DE, FR
da +3% a +4%	3	AT, NL, UK
da +4% a +5%	2	FI, SE
2,4%	24	MEDIA EUROPA

Fonte: Commissione Europea, febbraio 2014.

Oltre alle modifiche sul versante della metodologia la revisione dei Conti nazionali deve tener conto anche delle innovazioni introdotte per migliorare l'armonizzazione dei dati a livello europeo.

In particolare, sulla base delle riserve espresse in passato per ottemperare al criterio dell'eshaustività dei conti, è stata prevista la contabilizzazione di alcune attività illegali fino ad oggi escluse (il criterio è quello di includere tutte le attività che producono reddito, indipendentemente dal loro status giuridico).

Le attività illegali di cui tutti i paesi inseriranno una stima nei conti (e quindi nel Pil) sono: traffico di sostanze stupefacenti, servizi della prostituzione e contrabbando (di sigarette o alcol) con la conseguente revisione dei consumi delle famiglie, del Pil e dell'occupazione.

Su questo aspetto si è incentrata in particolare l'attenzione dei media italiani, sottovalutando il fatto che il sommerso, che fino alle ultime stime Istat (2008) rappresentava nel nostro paese il 17,5% del Pil, era già incluso nelle valutazioni di Contabilità nazionale e le innovazioni introdotte tendono solo a migliorare l'eshaustività della stima relativa all'economia non osservata.

In alcuni casi si è arrivati ad ipotizzare un aumento del Pil di entità simile alle stime che sono state più volte diffuse sul volume d'affari generato dalla criminalità, con un'indicazione di una rivalutazione del Pil, attribuibile a questa componente, vicina al 10%. Questa cifra appare sicuramente sproporzionata anche perché nel Pil non entrano le attività criminali, ma solo una parte delle attività non legali il cui perimetro è indicato nel Regolamento del SEC 2010. "Le attività economiche illegali sono considerate operazioni quando tutte le unità partecipanti intervengono consensualmente. Di conseguenza, l'acquisto, la vendita o gli scambi di droghe illecite o di refurtiva si configurano come operazioni, al contrario del furto che non è considerato un'operazione¹⁰".

Per quanto siano ben delineati i confini dell'area dell'economia illegale da includere nei conti nazionali, essi lasciano comunque spazio a molte interpretazioni, che rendono complesso stabilire a priori il valore delle attività non emerse ed illegali che verranno incluse nella contabilizzazione del Pil e dell'occupazione.

Sulla base delle indicazioni fornite dai diversi paesi, la rivalutazione del Pil si attesterebbe mediamente intorno al 4,0% (tab. 8); negli Usa è stata del 3%.

Tra i paesi che hanno dato indicazioni sulla rivalutazione del Pil solo il Regno Unito ha scorporato il contributo derivante, nel 2009, da una stima più esaustiva dell'economia illegale nel calcolo della ricchezza prodotta, mentre gli altri paesi hanno fornito indicazioni largamente incomplete e provvisorie. I dati riportati in tab. 8 sono nostre stime secondo le seguenti ipotesi: la componente

10 REGOLAMENTO (UE) N. 549/2013 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 21 maggio 2013 relativo al Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nell'Unione europea par.1.79

relativa ai miglioramenti volti ad aumentare il grado di armonizzazione dell'informazione statistica, dove non indicato, contribuisce per circa il 50% alla rivalutazione del Pil, di cui il 30%, sulla base di quanto segnalato dal Regno Unito, è dato dal miglioramento della stima delle attività illegali. Sulla base di queste ipotesi l'inclusione di quella parte dell'economia sommersa derivante dal traffico di sostanze stupefacenti, servizi della prostituzione e contrabbando, nel perimetro indicato dal SEC, potrebbe portare, mediamente, ad una rivalutazione del Pil compresa tra lo 0,5% e l'1,5%.

Tab. 8 - Prime stime sulla rivalutazione del Pil nei diversi paesi

	Rivalutazione Pil			
	Totale (a)=(b)+(c)	da metodologia (b)	da miglioramenti (c)	
			Altro	Attività illegali
Italia	4,0%	2,0%	0,5%	1,5%
Regno Unito	4,6%	2,3%	1,6%	0,7%
Francia	3,2%	1,6%	1,1%	0,5%
Spagna	2,7-4,5%	1,2-1,5%	1,6%	0,7%
Olanda	7,6%	3,0%	3,2%	1,4%
Danimarca	2,5%	1,25%	0,9%	0,4%
Finlandia	4,2%	4,0%	0,1%	0,1%

Nota: la quota dovuta ai miglioramenti (altro e illegale) dove non indicata dall'Istituto nazionale di statistica è stata calcolata attribuendo al complesso di queste due voci il 50% della revisione del Pil, ed alle attività illegali il 30% dell'ammontare dovuto ai miglioramenti; per l'Italia la rivalutazione del Pil ed i contributi forniti dalle diverse componenti sono una stima. Elaborazioni Ufficio Studi Confcommercio su dati degli Istituti Nazionali di Statistica.

Per quanto riguarda l'Italia, in assenza di informazioni sugli effetti del passaggio al nuovo SEC, si è ipotizzata una rivalutazione del Pil in linea con quella già rilevata negli altri paesi e prossima al 4%. La componente relativa alla metodologia potrebbe comportare una rivalutazione del 2% (di cui 1,5% da R&S, 0,5% da altre innovazioni), e quella relativa ai miglioramenti circa il 2%, di cui 1,5% derivante dall'inclusione delle attività illegali e 0,5% dagli altri miglioramenti. La stima di un contributo più significativo delle attività illegali alla rivalutazione del Pil in Italia rispetto agli altri paesi discende da una quota di sommerso nel nostro paese già più elevata e dall'aver considerato che circa il 15% del valore stimato per le attività criminali possa ora rientrare nel calcolo del Pil.

Oltre alle informazioni sull'entità della rivalutazione del Pil derivante dall'introduzione del SEC 2010 alcuni paesi, tra cui la Francia e Olanda, hanno dato indicazioni preliminari sull'impatto che questo avrà sulle variabili relative alla finanza pubblica. Il rapporto deficit-Pil scende in entrambi i casi di alcuni decimi di punto.

Tab. 9 - Pressione fiscale apparente attuale e possibili modificazioni con l'introduzione del nuovo sistema dei conti (SEC 2010)

	Italia		Regno Unito		Francia		Spagna		Olanda		Danimarca	
	SEC95	SEC2010	SEC95	SEC2010	SEC95	SEC2010	SEC95	SEC2010	SEC95	SEC2010	SEC95	SEC2010
2010	43,0	41,3	36,8	35,2	44,5	44,2	33,2	32,1	39,6	36,8	48,4	47,2
2011	42,9	41,2	37,5	35,8	45,7	45,4	32,9	31,7	39,2	36,4	48,6	47,4
2012	44,4	42,7	37,3	35,7	47,0	46,5	33,6	32,4	39,6	36,8	49,1	47,9
2013	44,2	42,5				47,6						

Elaborazioni Ufficio Studi Confindustria su dati Istat, Insee, Eurostat.

Tab. 10 - Pressione fiscale legale attuale e possibili modificazioni con l'introduzione del nuovo sistema dei conti (SEC 2010)

	Italia		Regno Unito		Francia		Spagna		Olanda		Danimarca	
	SEC95	SEC2010	SEC95	SEC2010	SEC95	SEC2010	SEC95	SEC2010	SEC95	SEC2010	SEC95	SEC2010
2010	52,3	51,2	39,7	38,2	46,3	46,3	36,8	35,8	39,9	37,6	49,3	48,3
2011	51,9	50,8	40,3	38,9	47,6	47,5	36,3	35,4	39,5	37,2	49,6	48,6
2012	53,9	52,8	40,1	38,6	48,8	48,6	37,1	36,1	39,9	37,6	50,0	49,0
2013	53,4	52,3				49,6						

Elaborazioni Ufficio Studi Confindustria su dati Istat, Insee, Eurostat.

Questo esercizio non tiene conto di possibili effetti sulla spesa pubblica della ridefinizione dell'ambito delle Amministrazioni Pubbliche e degli altri cambiamenti previsti dal SEC che potrebbero impattare sul numeratore, ma solo della rivalutazione del Pil e dell'aumento della quota di economia sommersa considerata.

Sulla base di queste sommarie indicazioni e della possibile variazione della quota di economia sommersa si è effettuato un semplice esercizio contabile per valutare il possibile impatto dei nuovi metodi di calcolo sulla pressione fiscale apparente (tab. 9) e legale (tab. 10) nonché sul rapporto deficit-Pil (tab. 11).

Tab. 11 - Stima degli effetti del SEC 2010 sulle principali grandezze economiche
differenze in punti percentuali, Italia, anno 2013

Rivalutazione Pil	4,0
Pressione fiscale apparente	-1,7
Pressione fiscale legale	-1,1
Deficit-Pil	-0,1

Aumento quota sommerso +1,5%

Per quanto concerne l'Italia tenendo conto di una rivalutazione del Pil del 4%, di cui 1,5 punti imputabile all'economia illegale, la pressione fiscale apparente potrebbe subire un ridimensionamento di 1,7 punti percentuali portandosi nel 2013 dal 44,1% (incluse le imposte versate alla UE) al 42,4%, mentre quella effettiva scenderebbe di 1,1 punti percentuali collocandosi al 52,2% (tabb. 9, 10 e 11). Nonostante le revisioni il nostro paese si conferma, dunque, al primo posto per la pressione fiscale gravante sui contribuenti perfettamente in regola (o, meglio, su ogni euro prodotto e dichiarato ai fini fiscali).

Relativamente ai principali rapporti di finanza pubblica analogamente a quanto rilevato negli altri paesi, e nell'ipotesi che il livello dell'indebitamento non subisca variazioni, il rapporto deficit-Pil potrebbe scendere di circa 0,1 punti percentuali. Più sensibile dovrebbe risultare, in linea con quanto rilevato in altri paesi, il ridimensionamento del rapporto debito-Pil (che per l'Italia passerebbe dal 134,9% stimato per il 2014 al 129,7%, a parità di valore facciale del debito).

3.1 Possibili implicazioni delle modificazioni dei rapporti deficit-Pil

È ipotizzabile che le modifiche apportate dal nuovo SEC 2010 in merito alla stima esautiva del Pil, secondo le argomentazioni già svolte nei paragrafi precedenti, possano avere un sicuro impatto sugli obiettivi dei programmi di stabilità (predisposti dai paesi area euro) e di convergenza (per i paesi unionali non euro) relativamente al rispetto dei parametri del 3% di indebitamento netto e del 60% di debito pubblico, in rapporto al Pil. Si potrebbe cioè ipotizzare, proprio in virtù della rivalutazione del denominatore, che possano esservi risorse di bilancio aggiuntive disponibili, senza con ciò compromettere gli obiettivi sui saldi di finanza pubblica concordati da ciascuno stato membro con la Commissione Europea.

In altri termini, dato il percorso vincolato per il raggiungimento del pareggio di bilancio nel caso dei paesi euro o il rientro da una situazione di deficit eccessivo verso il valore-soglia per i paesi non euro, che è stato fissato negli SCPs (*Stability or Convergence Programmes*) presentati nella scorsa primavera alla Commissione, secondo logica un paese come l'Italia, ad esempio, che nel 2014 sottostà ad un vincolo di indebitamento netto del 2,6% in rapporto al Pil, calcolato secondo lo schema del SEC 95, potrebbe accrescere la spesa e quindi aumentare il livello dell'indebitamento netto, senza compromettere il raggiungimento del 2,6%, in virtù dell'attesa rivalutazione del Pil a seguito dei nuovi criteri di calcolo del SEC 2010, finanziando di fatto spesa aggiuntiva (a sostegno della crescita o del reddito di categorie disagiate) senza necessità di incrementare il prelievo fiscale a copertura delle maggiori spese.

Ovviamente, non si è assolutamente in grado di fare stime attendibili (solo gli Istituti di Statistica sono in grado di farlo e lo faranno) ma alcuni semplici conteggi possono essere utili come stimolo per una riflessione sulle strategie da intraprendere se si vuole provare a utilizzare

eventuali risorse aggiuntive immediatamente per la crescita. Per l'Italia, scendere da un rapporto deficit-Pil del 2,6% al 2,5% determinerebbe risorse disponibili, a parità di altre condizioni, per 1,7 miliardi di euro. In alte parole, la rivalutazione farebbe scendere il rapporto al 2,5%; i patti erano per un 2,6% e quindi risalire a tale valore comporterebbe la spesa di risorse aggiuntive per 1,7 miliardi di euro (pari, per esempio, a 250 euro di sostegno una tantum ai circa 6 milioni di poveri assoluti che contiamo in Italia).

Rivalutazioni e, di conseguenza, maggiori risorse, sarebbero generate anche per gli altri paesi.

La tabella 12 sintetizza i calcoli, molto approssimativi, per alcuni paesi¹¹. Sommando le risorse disponibili per questi paesi e dividendo per la popolazione residente si ottiene il valore pro capite delle maggiori risorse disponibili grazie alla riduzione del rapporto deficit-Pil. Moltiplicando questo valore per la popolazione dell'Europa a 28 paesi emergerebbe una disponibilità, a parità di altre condizioni e di rispetto dei patti sottoscritti, di circa 22 miliardi di euro a fine 2014. Una cifra non eccezionale ma senz'altro non trascurabile. L'utilizzo concreto e rapido di tali risorse richiederebbe verosimilmente un semplice accordo intergovernativo che però non necessiterebbe di alcuna modificazione ai patti sottoscritti. Quindi nessuno potrebbe obiettare che i patti siano stati messi in discussione.

Se questa è la rappresentazione ipotetica e meramente contabile degli impatti della revisione dei conti nazionali operata dal nuovo SEC, occorre domandarsi se esista in ogni caso un percorso politico da seguire, cioè se sia comunque necessario che ciascun paese che si trovi potenzialmente nelle condizioni di poter usufruire del descritto bonus di *deficit-spending* post rivalutazione del Pil senza compromettere i saldi di finanza pubblica, ponga formalmente la questione in sede di Consiglio dell'Unione Europea (nella fattispecie l'Ecofin) e di Commissione Europea, se non addirittura di Consiglio Europeo (dei capi di stato e di governo) per concordare tempi, percorsi, modalità di attuazione di eventuali provvedimenti (si potrebbero, ad esempio, individuare particolari finalità o obiettivi a cui indirizzare le risorse), oppure se il sistema complesso e articolato delle procedure di sorveglianza e del coordinamento economico multilaterale previsto dal Trattato sul funzionamento

11 Dei paesi rappresentati in tabella, Francia, Regno Unito e Spagna sono vincolati dai rispettivi SCPs a correggere le proprie anomalie in termini di rapporto indebitamento-Pil, rispettivamente nel 2015, nell'esercizio finanziario 2014-15 e nel 2016, mentre nel caso di Danimarca, Finlandia, Italia e Olanda le procedure per disavanzo eccessivo si sono chiuse entro il 2013. Almeno quattro paesi, quindi, potrebbero disporre, stando alla tab. 12, di risorse per così dire in *deficit-spending*, senza correre il rischio di allontanarsi dagli obiettivi programmati. In realtà, le regole del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, in particolare l'art. 126 sulle procedure di disavanzo eccessivo (EDP, *Excessive Deficit Procedure*), prevedono che possano essere attivate anche in presenza di un rapporto debito-Pil superiore al 60%, nel caso in cui non si sia ridotto ad un ritmo soddisfacente, scattando così la regola del Fiscal Compact secondo la quale l'eccedenza del rapporto rispetto alla soglia del 60%, deve essere ridotta ad un ritmo di 1/20 l'anno, calcolato su una media triennale. Sotto questo specifico aspetto, l'Italia nel suo MTO (*Medium-Term Budgetary Objective*), cioè nel suo obiettivo di bilancio di medio termine concordato, dovrebbe raggiungere il pareggio di bilancio strutturale, vale a dire corretto per il ciclo economico, nel 2016 e cominciare a ridurre di 1/20 l'anno lo scostamento del livello del 133,3% assegnato nel 2015 dalla soglia del 60%, scendendo nel 2016 al 129,8%. Cfr. http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2014/pdf/opc199_en.pdf.

dell'Unione Europea sia di per sé sufficiente a che gli stati procedano autonomamente e senza specifiche autorizzazioni formali, attenendosi ai vincoli già contenuti nei rispettivi SCPs e nelle Raccomandazioni specifiche di ciascun paese adottate in sede di valutazione dei programmi di stabilità e convergenza da parte della Commissione Europea.

Tab. 12 - Effetti della rivalutazione del Pil sul rapporto deficit-Pil

Anno 2014 valori espressi in valuta nazionale

	Italia	Regno Unito	Francia	Spagna	Olanda	Danimarca	Finlandia	Totale
Pil	1.587.053	2.094.721	2.105.160	1.047.385	615.440	256.363	197.423	7.903.545
Indebitamento (**)	-41.989	-105.618	-79.211	-60.409	-17.267	-2.820	-4.069	-311.383
Deficit/Pil indicato	-2,6	-5,0	-3,8	-5,8	-2,8	-1,1	-2,1	-3,9
Pil rivalutato	1.650.535	2.191.078	2.172.525	1.084.043	662.213	262.772	205.715	8.228.881
Indebitamento con rapporto Deficit/Pil indicato	-43.669	-110.477	-80.451	-62.523	-18.579	-2.891	-4.240	-320.926
Maggiori risorse disponibili rispettando gli accordi presi	1.680	4.858	1.240	2.114	1.312	71	171	11.446
Totale UE (*)								21.977

(*) Valore stimato sulla base delle risorse potenzialmente disponibili per abitante nei paesi esaminati riportate alla UE sulla base della popolazione complessiva dell'area; (**) Indebitamento e deficit sono considerati sinonimi.

Elaborazioni Ufficio Studi Confcommercio su Eurostat e Istituti nazionali di statistica.

Il tema, in ogni caso, secondo le nostre valutazioni, appare di cruciale importanza in un contesto come l'attuale caratterizzato, soprattutto nei paesi periferici dell'euro ed in quelli a maggiore fragilità degli equilibri dei conti pubblici, da una bassa o inesistente crescita e da persistenti ed elevati tassi di disoccupazione, soprattutto giovanile, e potrebbe essere un argomento che l'Italia, nel suo semestre di presidenza del Consiglio dell'Unione Europea, farebbe bene ad inserire ai primi posti della sua agenda.

4. PIÙ TASSE UGUALE MENO CRESCITA, QUALUNQUE SIA LA COMPOSIZIONE DEL GETTITO

Il dibattito di politica fiscale ha spesso subito una deriva di toni e contenuti per niente condivisibili. Si è affermata la consuetudine di trascurare questioni essenziali per polemizzare su aspetti marginali, strumentalmente enfatizzati. Un esempio negativo che è opportuno stigmatizzare riguarda i presunti benefici di aumentare la tassazione sui consumi e ridurre quella sul lavoro dimenticando che il tema dirimente è la necessità e l'urgenza di ridurre il cuneo fiscale complessivo, a prescindere dalla composizione.

Vale la pena di ricostruire alcuni passaggi che hanno portato a questi equivoci.

Da diversi anni alla fine di maggio, nell'ambito degli accordi internazionali cui aderiscono i paesi dell'UE, la Commissione europea raccomanda al Consiglio europeo di formulare alcune raccomandazioni di politica economica ai diversi paesi membri (è esattamente una raccomandazione di raccomandazione).

Nel caso dell'Italia, sia nel 2013 sia nel 2014, per limitarci agli ultimi tempi, si raccomanda, tra l'altro, di spostare (ulteriormente) il carico fiscale dai fattori produttivi ai consumi (e agli immobili e all'ambiente), nel rispetto dei vincoli di bilancio¹².

Tali raccomandazioni sono supportate da diversi studi empirici sull'argomento¹³ (tab. 13), i quali documentano una correlazione negativa tra pressione fiscale e crescita di lungo termine e dimostrano che uno spostamento del carico fiscale dal lavoro ai consumi produce un impatto positivo sulla crescita economica.

Per come è formulata, la prescrizione sarebbe soddisfatta semplicemente abbassando le aliquote delle imposte sul reddito delle persone e/o delle imprese, avendo cura di coprire preventivamente con tagli di spesa la potenziale riduzione di gettito derivante da quella delle aliquote, per soddisfare il vincolo della neutralità ex ante della manovra sui saldi di bilancio (non è con-

12 Commissione Europea (2013), Raccomandazione, COM(2013) 362 final; Commissione Europea (2014), Raccomandazione, COM(2014) 413/2.

13 A. Johansson, C. Heady, J. Arnold, B. Bris, L. Vartia (2008), Tax and Economic Growth, OECD, OECD Economics Department Working Papers. J. Arnold, B. Brys, C. Heady, A. Johansson, C. Schwellnus, L. Vartia (2011), Tax Policy for Economic Recovery and Growth, Economic Journal, Volume 121, Issue 550.
J. Arnold (2008), Do Tax Structures Affect Aggregate Economic Growth? Empirical Evidence from a Panel of OECD Countries, OECD Economics Department Working Papers, European Commission (2010), Monitoring tax revenues and tax reforms in EU Member States, P. Hiebert, A. Lamo, D. R. de Avila, J. P. Vidal (2002), Fiscal policies and Economic Growth in Europe: An Empirical Analysis, Paper presented at the 2002 Banca d'Italia Public Finance Workshop on the Impact of Fiscal Policy, S. Acosta-Ormaechea and J. Yoo (2012), tax Composition and Growth: A Broad Cross-Country Perspective, IMF, WP/12/257.

sentito, infatti, ridurre le imposte sperando in un effetto moltiplicativo che allargando la base imponibile aumenti ex post il gettito a compensazione dell'eventuale caduta iniziale).

Confcommercio ha sempre posto l'accento sulla riduzione delle imposte, con o senza una rimodulazione del peso dei diversi tributi. Che tale processo porti a un incremento del peso dell'imposizione indiretta sarebbe un risultato residuale.

E' un punto che può essere argomentato anche con riferimento ai risultati ottenuti dagli studi empirici riportati in tabella 13.

Tab. 13 - Impatto delle tasse sulla crescita economica

	Pressione fiscale	Tasse sui consumi	Metodo di stima
Acosta-Ormaechea e Yoo (2012)*	negativo	positivo	Pesaran et al. (1999)
Arnold et al. (2011)**	negativo	positivo	Pesaran et al. (1999)
Hiebert et al. (2002)***	negativo	–	Arellano e Bond (1991)

Data set e periodo di stima: * 21 paesi ad alto reddito; 23 a reddito medio e 25 a basso reddito, 1970-2009; ** 21 paesi dell'OCSE; 1971-2004; *** 14 paesi membri dell'Unione Europea, 1971-2000; **** 34 paesi dell'OCSE, 2000-2012.

In questi studi si delinea la gerarchia delle imposte più favorevoli alla crescita: quelle che hanno effetti meno sfavorevoli sono le imposte (ricorrenti) sulla proprietà immobiliare, poi quelle sui consumi seguite dalle imposte sul reddito delle persone fisiche mentre le imposte che hanno effetti più nocivi sulla crescita sono quelle sul reddito delle imprese. In realtà, come tutti i documenti tecnici sottolineano, in accordo con la teoria economica, tutte le imposte sono distorsive e possono avere effetti negativi sulla crescita. Quindi in luogo di parlare di tasse "amiche della crescita" si dovrebbe parlare di tasse "meno nemiche della crescita" che è già una qualificazione notevole.

In ogni caso, da queste considerazioni viene rafforzata l'idea che le imposte sugli immobili, talvolta proposte come patrimoniali, e le imposte sui consumi siano preferibili ad altre imposte.

Tuttavia, questi studi chiariscono che:

- (a) le risposte del sistema economico a variazioni nella composizione del gettito variano tra paesi, in dipendenza dal livello di tassazione presente in un determinato momento in ciascun paese; questo aspetto viene spesso trascurato da esperti e *opinion maker*, eppure è centrale: non solo l'Europa non dice di aumentare questa o quell'imposta, ma se suggerisce di cambiare la composizione del gettito ha cura di ricordare che gli effetti dipendono dall'ammontare complessivo d'imposizione; quindi ciò che ha funzionato, poniamo, per la Germania nel 2007, che ha sostanzialmente incrementato l'imposizione sui consumi come fece l'Italia nel 1997, non è detto che funzioni per l'Italia di oggi, in un contesto diverso e soprattutto con un livello di pressione fiscale apparente di 4 punti superiore a quello tedesco;

- (b) le politiche fiscali hanno effetti che dipendono dalla salute delle basi imponibili; considerazione molto ragionevole: prima di variare le aliquote è necessario verificare le possibili reazioni della stessa base imponibile alle modifiche delle aliquote; possiamo interpretare: se i consumi attraversano una fase critica forse è meglio aspettare momenti migliori per cambiare le aliquote (sempre a parità di gettito complessivo);
- (c) è molto probabile che le anche le imposte siano soggette a rendimenti decrescenti; in altre parole, i documenti della Commissione si astengono dal formulare suggerimenti di incremento di aliquote, orientandosi, al più, verso l'estensione delle basi imponibili; pertanto, attribuire all'Europa la richiesta di aumentare l'Iva non è corretto perchè in nessun documento si formula questo suggerimento; non solo: è esplicitamente segnalato in più parti che l'incremento delle aliquote d'imposta è quasi sempre inefficiente perchè oltre a vari effetti negativi, spinge verso l'economia sommersa, un tema perfettamente coerente con quanto argomentato al paragrafo 2.1.
- (d) l'eventuale sviluppo del gettito attraverso l'imposizione sui consumi compensata dalla riduzione di quello proveniente dalle *corporate tax* o dalle imposte su reddito, le cui aliquote dovrebbero essere abbassate, verosimilmente comporterebbe un peggioramento della distribuzione dei redditi e dei consumi (l'Iva è un'imposta regressiva).

In conclusione: in letteratura sono stati prodotti diversi lavori sul tema dell'imposizione fiscale e della sua composizione come determinanti della crescita; estrapolare un concetto e manipolare un'affermazione senza considerare l'analisi che le qualifica non è corretto e comporta di fornire ai *policy maker* indicazioni fuorvianti su una materia di assoluto rilievo economico e sociale.

L'aspetto fondamentale è che tutti i lavori considerati (cfr. tab.13) attestano che la relazione tra pressione fiscale e crescita economica è negativa: al crescere della pressione fiscale, a parità di altre condizioni, cresce la probabilità di osservare una più ridotta crescita economica.

Per studiare l'impatto delle politiche fiscali sulla crescita economica abbiamo stimato il seguente modello panel dinamico:

$$\Delta \ln y_{i,t} = \mu_i + \tau_t + \phi_1 \ln y_{i,t-1} + \phi_2 \ln inv_{i,t} + \phi_3 \ln occ_{i,t} + \phi_4 pf_{i,t} + \phi_5 iva/tot_tax_{i,t} + \varepsilon_{i,t} \quad (1)$$

dove i indica il paese i -esimo e t il tempo, y è il Pil pro capite, inv sono gli investimenti, occ è la popolazione occupata con età superiore ai 15 anni, pf denota la pressione fiscale, iva/tot_tax è il rapporto dell'Iva sul totale delle tasse ed ε è il termine di errore *white noise*. I parametri μ_i rappresentano gli effetti fissi individuali e τ quelli temporali.

Nel modello (1) la variabile dipendente ritardata è endogena poiché è correlata con gli errori ε , quindi lo stimatore con effetti fissi (Fixed effects, FE), spesso utilizzato in letteratura, perde le proprietà della correttezza e della consistenza.

Inoltre, anche la variabile relativa alla pressione fiscale potrebbe essere endogena in quanto il tasso di crescita del Pil pro capite verosimilmente produce effetti sui redditi che modificano il carico fiscale.

Per risolvere questi problemi di endogeneità, il modello (1) è stato stimato utilizzando lo stimatore proposto da Arellano e Bond (1991, AB)¹⁴ basato sul metodo dei momenti generalizzato.

La stima del modello è stata effettuata su un set di dati panel di 34 paesi dell'OCSE per il periodo 2000-2012. Le stime dei parametri, ottenute con lo stimatori FE e MMG, sono riportate in tab. 14.

Tab. 14 - Stime dei parametri

variabile dipendente: var. % del Pil pro capite	FE	AB
Pil pro capite ($t-1$)	-0.06*** (-5.21)	-0.392*** (32.90)
Investimenti	0.156*** (6.31)	0.151*** (16.17)
Occupazione	0.20*** (3.13)	0.531*** (3.40)
Pressione fiscale	-0.003*** (-3.65)	-0.002*** (-2.40)
Iva sul gettito totale	-0.052 (-1.26)	-0.145*** (-2.57)
costante	0.792*** (5.54)	2.243*** (14.58)

*** significativo all'1%; *t*-statistics in parentesi.

I coefficienti relativi al Pil pro capite al tempo $t-1$, agli investimenti e all'occupazione sono statisticamente significativi e con segno atteso. Entrambi gli stimatori producono stime del coefficiente della pressione fiscale negative e statisticamente significative. Sembra quindi che la possibile endogeneità della pressione fiscale non incida in maniera rilevante sulle stime ottenute con lo stimatore FE. Infine, le stime del coefficiente relativo al peso dell'Iva sul gettito complessivo prodotte dagli stimatori FE e AB risultano entrambe negative. Nel caso FE il peso dell'Iva non è significativo mentre con lo stimatore AB l'impatto sulla crescita economica è maggiore e statisticamente significativo.

I risultati relativi alla pressione fiscale sono coerenti con quelli riportati nella letteratura empirica mentre per quanto riguarda l'Iva, diversamente dai nostri risultati, molti studi dimostrano che un aumento delle tasse sui consumi, a parità di gettito fiscale, ha un impatto positivo sulla crescita.

Visto lo scopo puramente illustrativo della nostra analisi, non è questa la sede per analizzare in maniera approfondita le ragioni della discrepanza di questi risultati. Vale la pena però di

14 Arellano M., e S. Bond (1991). Some Tests of Specification for Panel Data: Monte Carlo Evidence and an Application to Employment Equations, *Review of Economic Studies*, 58, 1991, 277-297.

sottolineare che la correlazione negativa tra pressione fiscale e crescita economica rappresenta un risultato empirico robusto supportato dalla recente letteratura e anche dal nostro semplice esercizio. Di conseguenza, le attenzioni dei *policy maker* europei, dovrebbero concentrarsi sulla riduzione del carico fiscale piuttosto che sulla rimodulazione della sua struttura.

Come detto, questa conclusione di buon senso è molto trascurata in Italia. Le vicende che si sono succedute dalla fine del 2011 fino all'inizio del 2014 ne sono una drammatica testimonianza.

5. NOTE PER UNA PROPOSTA DI SEMPLIFICAZIONE NORMATIVA¹⁵

E' ampiamente riconosciuto che troppe norme, e per di più complicate, incoraggiano comportamenti opportunistici che sfociano in comportamenti illegali, nella corruzione, nell'evasione fiscale. Inoltre, la complessità normativa accresce i costi dell'adempimento spontaneo spingendo a sommergere le basi imponibili. Qualche riflessione e qualche proposta sul tema della semplificazione normativa non guastano, quindi, proprio nel tentativo di trovare una strada logica alla riduzione del tasso di sommerso economico.

E' naturale porsi subito la questione di quante siano le norme in Italia.

5.1 Quante sono le norme vigenti?

Difficile o, forse, impossibile fornire una risposta precisa e attendibile.

Tab. 15 - Provvedimenti normativi emananti secondo la fonte dal 1944 al 15 gennaio 2014

Decreto del Capo Provvisorio dello Stato (lug. 1946-gen. 1948, De Nicola)	1.222
Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri	218
Decreto del Presidente della Repubblica	47.603
Decreto-legge del Capo Provvisorio dello Stato (lug. 1946-gen. 1948, De Nicola)	-
Decreto legislativo del Capo Provvisorio dello Stato (lug. 1946-gen. 1948, De Nicola)	-
Decreto legislativo Luogotenenziale (giu. 1944-mag. 1946, Principe di Savoia)	1.214
Decreto legislativo Presidenziale (giugno - luglio 1946, De Gasperi)	59
Decreto Luogotenenziale (giugno 1944 - maggio 1946, Principe di Savoia)	547
Decreto Ministeriale	103
Decreto Presidenziale (giugno - luglio 1946, De Gasperi)	7
Decreto-legge	3.501
Deliberazione (CIPE, CIPI)	16
Legge ordinaria	16.104
Legge costituzionale	41
Ordinanza	26

15 Questa sezione riassume i risultati di un lavoro realizzato per Confcommercio-Imprese per l'Italia dall'Istituto Bruno Leoni; una versione del lavoro è consultabile presso il sito pubblico dell'Ufficio Studi Confcommercio www.confcommercio.it (Rendere l'Italia comprensibile: deregolamentare vs. delegificare, 10 giugno 2014) a cui si rimanda anche per le note tecniche relative agli indici presentanti in queste pagine.

Regio decreto (maggio - giugno 1946, Re Umberto II)	154
Regio decreto legislativo (maggio - giugno 1946, Re Umberto II)	120
Totale provvedimenti normativi	70.935

Fonte: Normattiva - <http://www.normattiva.it/ricerca/avanzata/aggiornamenti>.

Un primo tentativo è esperibile ricorrendo alla banca dati giuridica Normattiva (<http://www.normattiva.it>), un progetto, come riporta una pagina web del sito istituzionale, basato "sull'impiego di innovative tecnologie informatiche per la creazione di un servizio affidabile, gratuito e completo di informazione sulle leggi italiane [...]".

Interrogando la banca dati utilizzando nei criteri di ricerca il filtro "Denominazione Atto", si ottiene il risultato della tabella 15, ossia circa 71mila provvedimenti normativi.

Se si assume come fonte la Gazzetta Ufficiale e il criterio della pubblicazione degli atti normativi, tra il 1861 e il 2008 risultano emanati circa 450mila provvedimenti (un numero che non tiene conto delle abrogazioni esplicite e tacite intercorse nel tempo; cfr. tab. 16).

Tab. 16 - Atti pubblicati nella Gazzetta Ufficiale (dal 1861 al 2008)

Atti numerati primari	66.903
- LEGGE	33.490
- DECRETO LEGISLATIVO	17.919
- DECRETO LEGGE	5.403
- REGIO DECRETO LEGGE	10.091
Atti numerati secondari	118.149
- D.P.R.	46.692
- REGIO DECRETO	71.457
TOTALE ATTI NUMERATI	185.052
Atti non numerati (DD.MM.)	264.948
TOTALE ATTI PUBBLICATI IN G.U.	450.000

Elaborazioni Ufficio Studi Confcommercio su Camera Deputati, Relazione Illustrativa al D.Lgs. n. 179/2009 "salva-leggi".

Valutazioni tentate in opportune sedi istituzionali come il Dipartimento per la Funzione Pubblica, piuttosto che il servizio Studi della Camera dei Deputati sono giunte a risultati fortemente difforni e oscillanti rispetto al numero di leggi considerate vigenti, che variano in un amplissimo *range* tra 20mila e 150mila.

Una delle poche certezze sembra derivare dai resoconti dell'attività svolta dall'Unità per la Semplificazione e la qualità della Regolazione, istituita nel dicembre 2011 presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, che si è avvalsa dello strumento del c.d. taglia-leggi introdotto per la prima volta dalla legge n. 246/2005.

Tra il 2008 e il 2009, con due decreti-leggi sono state abrogate circa 36mila leggi, mentre con un decreto legislativo si è stabilito che delle circa 50mila leggi pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970 ne rimanessero in vigore soltanto 2mila e 400. Nel complesso, a giudizio della citata Unità per la semplificazione, dopo questi interventi di sfoltimento normativo, il *corpus* di leggi in vigore - pubblicate sia prima, sia dopo il 1970 - sarebbe costituito da poco più di 10mila leggi.

Tuttavia, restano ampie zone d'ombra. Se, infatti, è corretto il criterio del numero di leggi pubblicate dal 1861 al 2008 sulla Gazzetta Ufficiale, pari a quasi 34mila (tab. 16), non è chiaro come l'azione del taglia-leggi abbia portato ad abrogarne un numero nettamente superiore, salvo che il termine "legge" non sia stato utilizzato in un'accezione non tecnica (nel senso di legge ordinaria formale), bensì generica ad indicare qualunque forma di provvedimento normativo.

Naturalmente, la semplice logica porta a ritenere che i 70-75mila provvedimenti rinvenibili sulla banca dati Normattiva siano anch'essi al lordo di abrogazioni espresse e/o tacite intercorse dall'entrata in vigore della Costituzione repubblicana ad oggi.

Sussiste, dunque, un rischio. Che l'implementazione di Normattiva si risolva in una mera elencazione di atti numerati e del loro articolato, suscettibile di generare confusione e dubbi in coloro che la consultano. Sopravvivono, ad esempio, numerosissimi atti normativi emanati nel periodo luogotenenziale prima del referendum del 1946 o a firma del Capo Provvisorio dello Stato prima dell'entrata in vigore della Costituzione, provvedimenti del tutto incompatibili con gli attuali assetti istituzionali e che sarebbero dovuti ricadere nell'elenco degli atti da espungere dall'ordinamento con lo strumento del taglia-leggi del 2009.

5.2 Conseguenze della complicazione normativa

Vivere e lavorare in Italia - per chi vuole rispettare le leggi - è estremamente oneroso. Aziende e cittadini sono costretti ad adempimenti di ogni genere e tipo, utilizzando tempo e risorse che potrebbero proficuamente essere sfruttate per le attività personali e imprenditoriali.

Queste suggestioni trovano riscontro nell'evidenza empirica dei confronti internazionali, misurata attraverso strumenti come quelli predisposti dalla World Bank per valutare la qualità della *governance* nei diversi paesi del mondo - come nel caso del progetto Worldwide Governance Indicators (WGI; esercizio del potere ed efficienza dell'organizzazione pubblica).

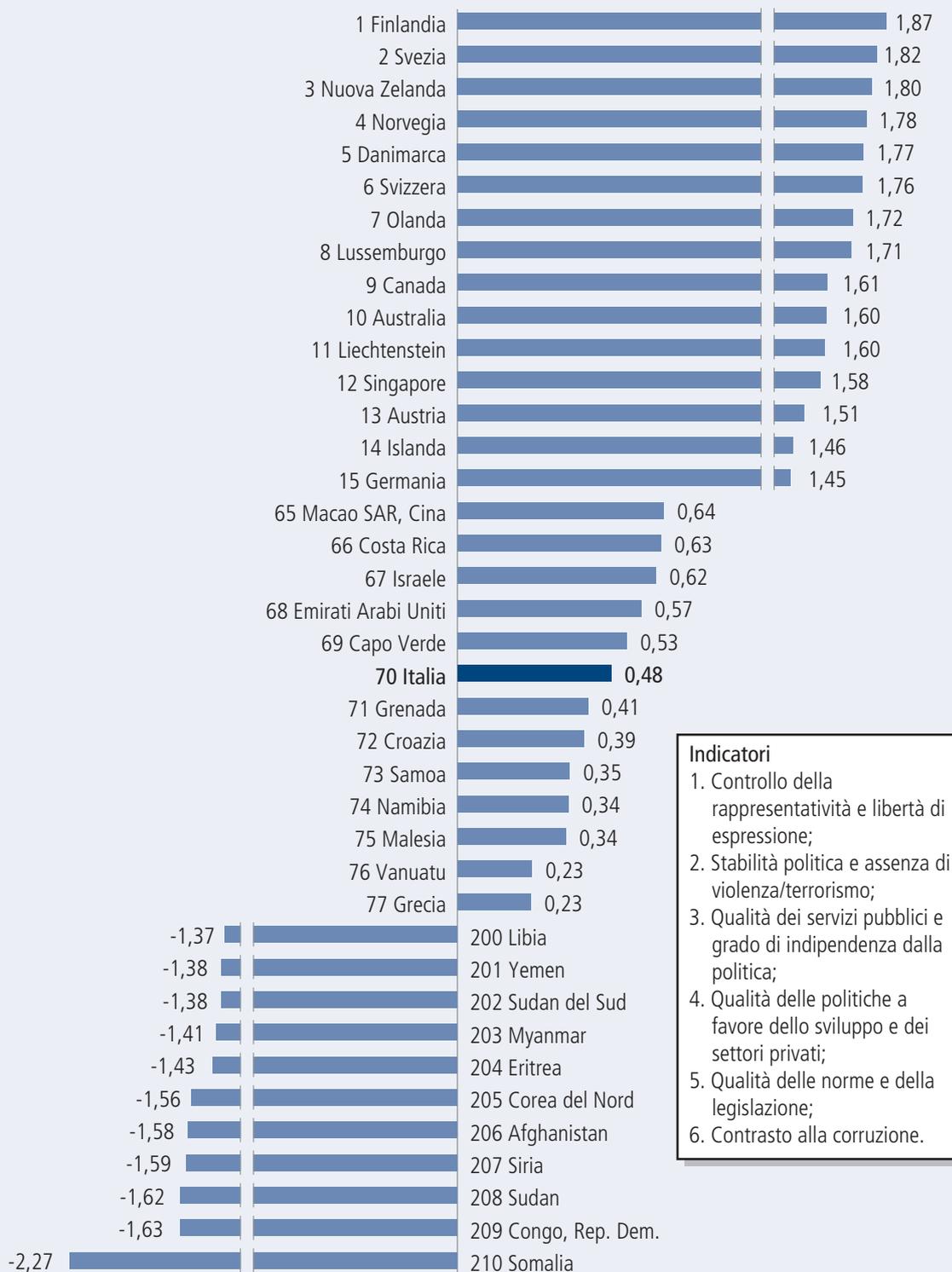
In merito alle valutazioni sull'efficienza della *governance*, la figura 9 rappresenta il risultato della costruzione di un indice sintetico ottenuto come media aritmetica semplice delle 6 ampie dimensioni che costituiscono l'indice WGI, tutte variabili all'interno di un medesimo *range* di valori compreso tra -2,5 e +2,5.

Tra le 6 dimensioni del WGI, assume particolare rilevanza quella relativa alla qualità delle norme e della legislazione o efficacia della legislazione come indicata nel prosieguo, che consen-

te di verificare la posizione relativa dell'Italia rispetto al contesto regolatorio in cui sono costretti ad agire cittadini e imprese.

Fig. 9 - L'efficacia della *governance* in Italia secondo l'indice WGI

anno 2012



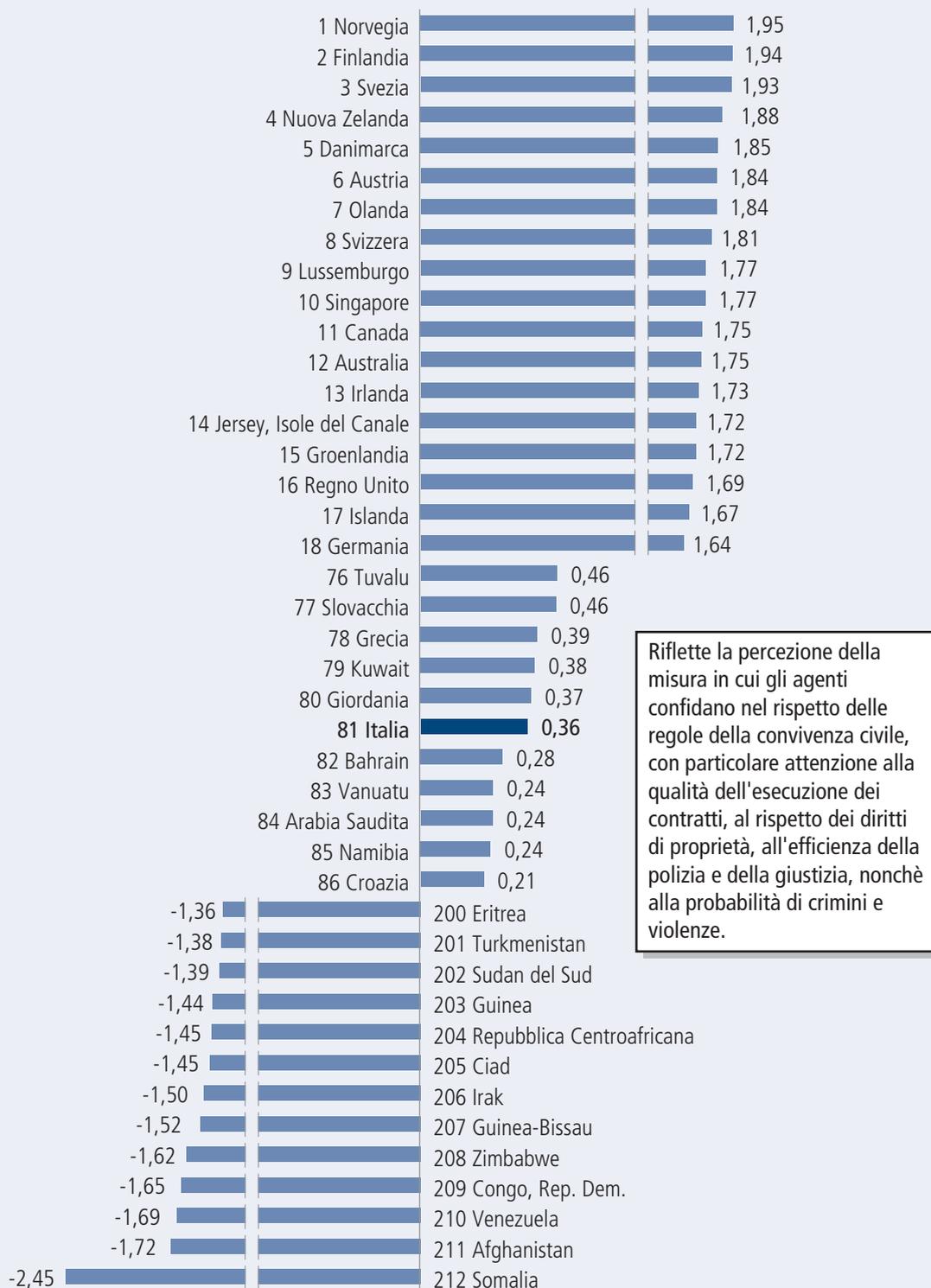
Media aritmetica di 6 indicatori tra val. max. di +2,5 (*strong performance*) e val. min. di -2,5 (*weak performance*)

Elaborazioni Ufficio Studi Confcommercio su dati World Bank.

L'Italia, nel 2012, occupa la 70ma posizione, a grande distanza dai principali paesi europei come la Germania al 15° posto, l'Austria al 13°, l'Olanda al 7°.

Fig. 10 - L'efficacia della legislazione in Italia secondo l'indice WGI

anno 2012



L'indicatore varia tra val. max. di +2,5 (*strong performance*) e val. min. di -2,5 (*weak performance*)

Se si guarda in dettaglio al sottoindicatore relativo alla qualità delle norme e della legislazione, la posizione relativa dell'Italia peggiora ulteriormente (fig. 10), collocandosi, nel 2012, all'81° posto, con un valore del coefficiente di appena 0,36. Anche in questo caso il valore dell'indice è il sintomo più grave della debolezza qualitativa della nostra legislazione, risultando ben 5,4 volte inferiore a quello medio dei primi diciotto paesi, tutti appartenenti al gruppo delle economie avanzate.

Utilizzando i dati desumibili dai report Doing Business curati dalla Banca Mondiale si ottengono i risultati della tabella 17.

**Tab. 17 - Tempo medio necessario per la risoluzione di dispute commerciali
(enforcing contracts) - Report Doing Business 2014**

rank		giorni	rank		giorni
1	Singapore	150	55	Regno Unito	437
2	Uzbekistan	195	63	Namibia	460
3	Nuova Zelanda	216	64	Kenya	465
6	Corea del Sud	230	68	Cile	480
10	Russia	270	74	Belgio	505
13	Norvegia	280	79	Spagna	510
14	Georgia	285	81	Romania	512
15	Lituania	300	82	Olanda	514
17	Svezia	314	96	Portogallo	547
18	Lussemburgo	321	98	Bulgaria	564
23	Giappone	360	102	Canada	570
26	Stati Uniti	370	104	Croazia	572
27	Finlandia	375	105	San Marino	575
28	Ucraina	378	111	Argentina	590
29	Svizzera	390	121	Repubblica Ceca	611
30	Germania	394	133	Irlanda	650
32	Australia	395	139	Polonia	685
33	Francia	395	145	Uruguay	725
35	Austria	397	161	Israele	890
37	Messico	400	173	Italy	1.185
39	Cina	406	175	Slovenia	1.270
42	Danimarca	410	180	Grecia	1.300
44	Islanda	417	185	India	1.420
46	Turchia	420	189	Suriname	1.715

Elaborazioni Ufficio Studi Confcommercio su dati World Bank, Doing Business.

La graduatoria dei paesi considerati (una selezione di 50 nazioni sulle 189 classificate) secondo il numero di giorni necessari per arrivare a sentenza vede l'Italia occupare la 173ma posizione, con quasi 1.200 giorni. La distanza da Germania e Francia è ragguardevole sia in termini di graduatoria sia in termini di durata del procedimento, 395 giorni per entrambi i nostri partner dell'eurozona.

Questo è il quadro impietoso dell'efficienza e dell'incidenza sulla *business community* del nostro apparato normativo e procedurale così come emerge dalle indagini e dai confronti internazionali. Ma perché il sistema normativo ha raggiunto il livello di degrado appena descritto?

All'origine, l'idea secondo la quale ogni problema esistente possa essere affrontato e risolto con la mera emanazione di nuove "regole": si è sviluppata una sorta di fede nella capacità delle norme di sanare, con la propria sola forza, ogni preteso difetto della società o della convivenza civile, atteggiamento, questo, frutto di un pregiudizio di stampo positivista che, nel Novecento, si è saldato con il nuovo ruolo riconosciuto allo Stato: nell'era dello stato sociale, i pubblici poteri hanno il diritto/dovere di regolamentare ogni aspetto della vita personale e collettiva, hanno il compito salvifico di pensare al "bene" di ogni cittadino anche contro la sua volontà, hanno il ruolo di riequilibrare i pretesi squilibri sociali attraverso pesanti meccanismi redistributivi. Tutti vengono de-responsabilizzati.

Il sistema normativo attuale è conseguenza del mutamento del ruolo del diritto: da strumento volto a garantire i diritti della persona nonché i diritti reali e di credito dalle aggressioni dei membri della società e dello stato, il diritto è diventato lo strumento di promozione di una pretesa idea di sviluppo sociale, di cui l'organizzazione statale sarebbe il principale o unico promotore e protagonista.

Il diritto ha cambiato il suo posto nel campo: da arbitro diviene giocatore.

A questi processi se ne somma uno che in Italia si è presentato con particolare virulenza: l'uso della spesa pubblica allo scopo di acquistare consenso. Tale modalità di utilizzo dei soldi dei contribuenti si traduce in miriadi di norme ad hoc, spesso contraddittorie, talvolta incomprensibili, sempre difese strenuamente dai rispettivi beneficiari.

5.3 Come semplificare: riorganizzazione dello stock e dei flussi normativi

Semplificare significa necessariamente ridurre la sfera d'intervento dei pubblici poteri: la semplificazione va di pari passo con il ritrarsi dello stato da ambiti ulteriori rispetto a quelli che gli erano tradizionalmente riconosciuti prima del Novecento. Ma, oltre che regolamentare meglio, semplificare significa deregolamentare, non delegificare. La delegificazione, infatti, non ha dato buona prova di sé proprio perché ha permesso alle strutture ministeriali di elaborare ed

implementare soluzioni anche troppo velocemente e ha consentito al Governo di normare anche aspetti minimi delle attività dei cittadini.

Deregolamentare non significa creare una società senza regole, come paventa l'impostazione culturale statalista. Al di fuori del diritto positivo non c'è la legge della giungla, ma la società formata dalle innumerevoli interazioni tra gli individui. Il significato della deregolamentazione è, dunque, di procedere alla formazione delle norme imperniate sulla trattativa privata e sullo sviluppo lento di prescrizioni, anche consuetudinarie, sempre più adeguate alle fattispecie che si pongono all'attenzione degli operatori.

Gli obiettivi di una proposta di semplificazione normativa potrebbero essere i seguenti:

- a) agevole reperimento della disciplina vigente tramite il raggruppamento delle norme per ambito, inteso come grande area del diritto (civile, penale, amministrativo) e per materia, come organizzazione verticale all'interno di un ambito (ad esempio, in ambito civile, la materia successoria, commerciale, societaria, contrattuale etc., o in ambito penale, la materia contravvenzionale o dei delitti, dei reati contro la persona, contro il patrimonio etc.);
- b) coordinamento della normativa mediante l'eliminazione delle antinomie e delle norme ripetute;
- c) riforma della tecnica legislativa in modo da non vanificare la semplificazione già ottenuta.

La produzione normativa interessa due livelli di operatività, distinti ma connessi tra di loro: lo stock di normazione e il flusso della stessa.

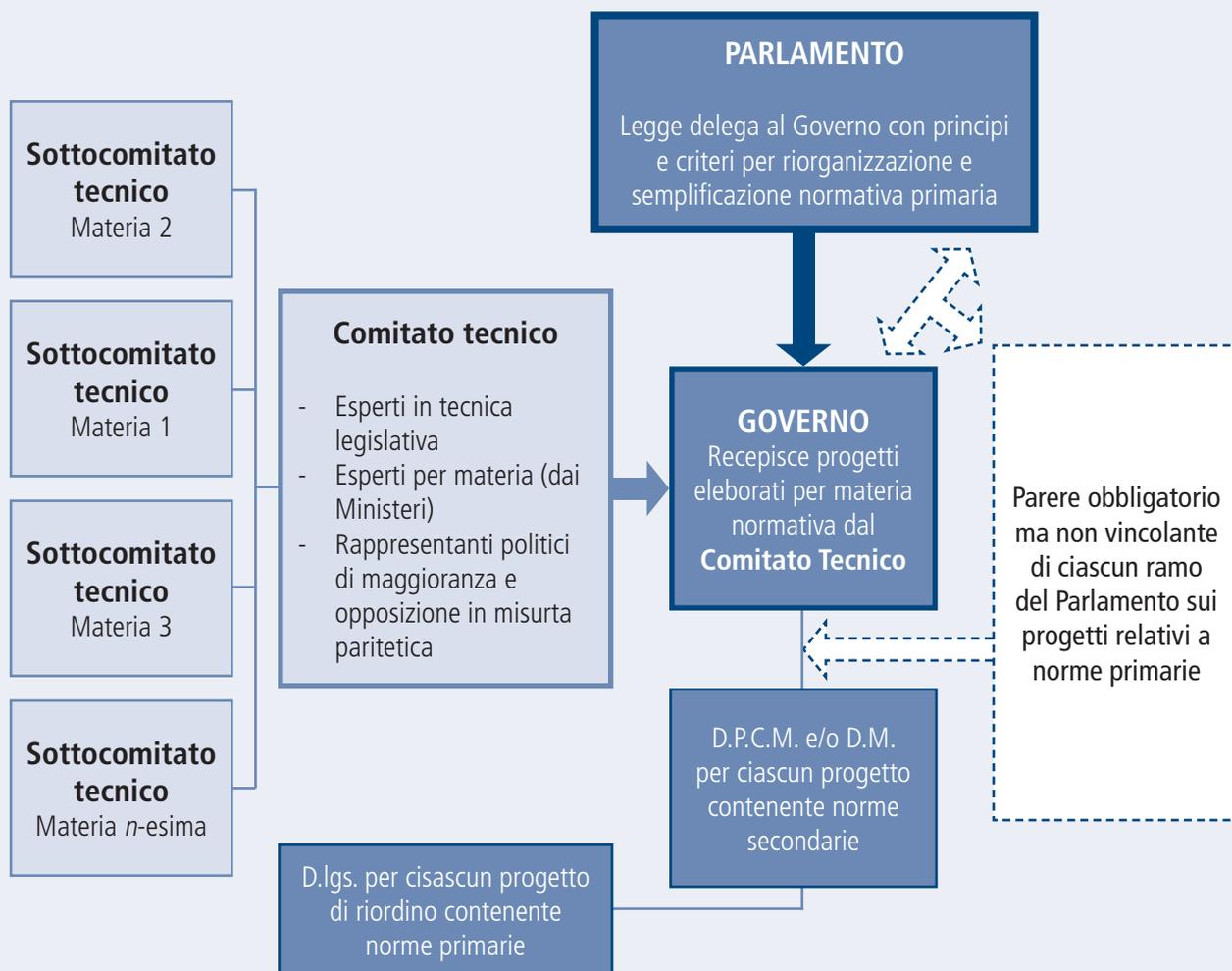
È quindi necessario un duplice intervento, sia sul diritto esistente, sia sul nuovo diritto.

Per il raggiungimento degli obiettivi, l'iniziativa spetta in via esclusiva al Parlamento, che con un insieme di leggi-delega o leggi-quadro stabilisce principi e criteri ispiratori cui deve uniformarsi l'azione di riorganizzazione e semplificazione della normativa di fonte primaria, investendo il Governo del compito di procedere tecnicamente alla fase materiale di riorganizzazione e semplificazione (fig. 11).

A sua volta, il Governo non procede autonomamente all'elaborazione dei contenuti dei decreti-delegati, ma si avvale del supporto di un Comitato Tecnico creato *ad hoc*, composto di esperti di diversa estrazione nelle materie giuridiche, provenienti dal mondo accademico, dagli organi delle Amministrazioni centrali e dalle forze politiche di maggioranza e opposizione in forma paritetica.

Data la complessità e la vastità dei compiti di riorganizzazione e semplificazione, il progetto prevede che il Comitato Tecnico sia, a sua volta, organizzato in svariati Sottocomitati, ciascuno di essi specializzato in una determinata materia per poi pervenire ad un coordinamento unitario.

Fig. 11 - Gli organi che intervengono sullo stock normativo



Elaborazioni Ufficio Studi Confcommercio su testo IBL.

È prevista anche l'emanazione di pareri obbligatori ma non vincolanti per il Governo da parte di ciascun ramo del Parlamento in materia di riorganizzazione di norme primarie.

Preso visione degli eventuali pareri, il processo si conclude con l'emanazione da parte del Governo dei decreti-delegati per ciascun progetto di riordino di norme primarie, con i relativi provvedimenti in forma di D.P.C.M o D.M. per i collegati progetti di riordino relativi a norme secondarie.

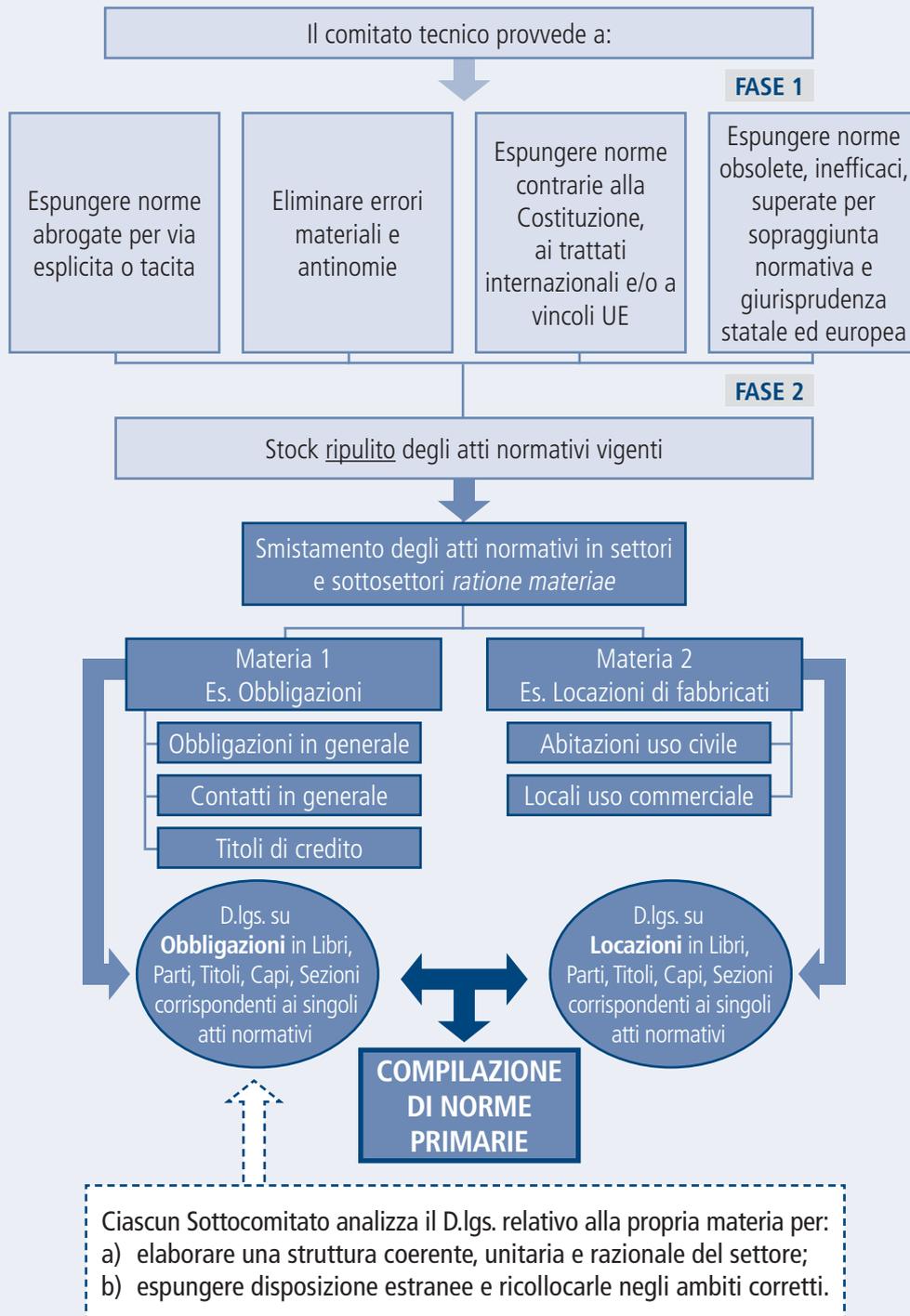
L'azione del Comitato Tecnico deve raggiungere due risultati:

- redazione di un progetto di riassetto minimo della normativa legislativa e regolamentare;
- costruzione di un diritto primario vigente composto da tanti decreti delegati quanti sono i settori in cui è stata sistematizzata la legislazione, cui si collegano direttamente i testi regolamentari contenenti le norme di rango secondario, anch'essi parallelamente organizzati.

L'interazione tra le due fasi nei vari *step* in cui sono articolate, è illustrata nella figura 12.

Nella prima fase, il Comitato Tecnico di cui al precedente paragrafo provvede ad un'azione di ripulitura dello stock normativo esistente. Il suo compito è di espungere dall'ordinamento

Fig. 12 - Ripulitura dello stock normativo e riallocazione degli atti per materia



norme già abrogate per via esplicita o tacita, norme obsolete, inefficaci o superate, ed eliminare, infine, errori materiali e antinomie.

Una volta ottenuto uno stock "ripulito" della normativa vigente, si procede ad una seconda fase, nel corso della quale il Comitato Tecnico procede ad individuare, secondo un criterio *ratione materiae*, un insieme di settori e sotto-settori normativi (l'esempio della figura 12 riguarda la materia delle obbligazioni e le relative sotto-materie: obbligazioni in generale, contratti, titoli di credito, ecc.), al fine di pervenire ad una sorta di struttura ad albero che consenta di classificare e suddividere il diritto, costituendo una prima versione della nuova struttura del diritto vigente.

Successivamente, il Comitato procede all'attribuzione delle leggi e dei regolamenti vigenti (facenti parte dello stock "ripulito") ai predetti settori e sotto-settori della struttura ad albero, al fine di emanare tanti decreti legislativi quante sono le materie e le sotto-materie individuate. All'interno di ciascun decreto-delegato i singoli atti normativi di svariata fonte relativi a quella specifica materia vengono ricollocati in forma di partizioni e sub-partizioni del decreto-delegato (Libri, Parti, Titoli, Capi e Sezioni, in questo replicando la struttura, ad esempio, del Codice Civile in vigore).

Lo "smistamento" degli atti normativi vigenti all'interno dei settori e dei sotto-settori dovrà coinvolgere anche la normativa secondaria. Le compilazioni contenenti la normativa secondaria devono essere emanate dalle stesse autorità che li avevano emanati, distinguendo le compilazioni contenenti i regolamenti governativi da quelle riservate ai regolamenti ministeriali e interministeriali. Inoltre, è prevista l'indicazione, in nota agli articoli dei testi legislativi, dei regolamenti che da questi traggono legittimità.

A questo punto, giunti ad un diritto primario vigente articolato su tanti decreti-delegati quanti sono i settori *ratione materiae* in cui è stata sistematizzata la legislazione, ciascun Sottocomitato ha il compito di analizzare il singolo decreto delegato relativo alla propria materia al fine di:

- a) elaborare una struttura coerente, unitaria e razionale del settore;
- b) espungere disposizioni estranee e ricollocarle negli ambiti corretti.

In sintesi, ad esito di questo procedimento i singoli decreti legislativi - ormai testi unici armonicamente contenenti tutta la disciplina relativa ad una singola materia - dovranno perdere la loro individualità ed essere riuniti in una compilazione. Compilazioni distinte dovrebbero essere riservate alle fonti di rango secondario: una per i regolamenti governativi e una diversa per i regolamenti ministeriali e interministeriali, che si pongono su un piano gerarchico ulteriormente subordinato.

L'approdo finale delle tre compilazioni deve necessariamente essere internet, sfruttando pienamente l'esperienza, ancora in forma provvisoria, del progetto Normattiva (<http://www.normattiva.it>). Le tre compilazioni potrebbero essere ospitate proprio in tale sito: le note di

collegamento tra la compilazione di rango legislativo e le due di rango subordinato dovrebbero diventare link ipertestuali.

Per quanto riguarda il flusso normativo bisogna imporre al legislatore il rigoroso rispetto della compilazione scaturente dagli interventi sullo stock: ogni nuova legge deve quindi avere la forma di novella a tale testo. Ciò sia quando sorga la necessità di sostituire o abrogare disposizioni esistenti sia quando si voglia procedere a disciplinare un nuovo oggetto: in quest'ultima ipotesi la novella dovrebbe istituire una nuova partizione della compilazione, inserita nel punto di quest'ultima che tratti la materia più simile.

Ogni proposta di legge deve essere redatta in forma di novella della compilazione, a pena di improcedibilità o di altra forma di sanzione che renda non operativa la norma. Ne consegue la necessità di modificare i regolamenti parlamentari, stabilendo espressamente e inequivocabilmente l'inammissibilità di disposizioni contenenti norme in cui sia autorizzata una forma diversa da quella di novella alla compilazione.

Piuttosto delicata appare, invece, la questione delle revisioni periodiche delle compilazioni, considerando i rigidi limiti costituzionali circa i soggetti che possono esercitare la potestà legislativa. Nel nostro ordinamento, infatti, solo il Parlamento e il Governo, su espressa delega del primo, possono operare modifiche agli atti aventi forza di legge. Con i vigenti principi costituzionali, essendo naturalmente il Comitato privo del potere d'iniziativa legislativa, sarebbe ineludibile un doppio passaggio, da Comitato a Governo (proposta di riforma che diventa disegno di legge) e da Governo a Parlamento per la sua discussione/approvazione.

Il riassetto di stock e flusso di normazione dovrebbe comprendere anche gli ordinamenti regionali, ma, a Costituzione invariata, la riorganizzazione degli atti normativi regionali deve essere, in linea di principio, una scelta autonoma di ciascuna regione.

Dal punto di vista meramente tecnico, il riassetto delle fonti regionali non comporta particolari problemi, perché è possibile, in linea di massima, riprodurre lo schema già visto in relazione alle fonti statali.

Per garantire il raggiungimento della finalità essenziale di tutto il lavoro, cioè l'agevole reperibilità, da parte anche di non addetti ai lavori, di tutte le norme che regolano una determinata materia, è necessario uno stretto coordinamento tra le compilazioni statali e quelle regionali (nonché delle province autonome), obiettivo raggiungibile mediante un rigoroso apparato di rinvii in nota, che va immaginato anche a senso inverso, cioè a corredo delle compilazioni regionali con i riferimenti alle compilazioni statali.

Privilegiando la collocazione e la consultazione delle compilazioni via web, di fatto le note non sarebbero altro che link ipertestuali tramite i quali ogni utente potrebbe navigare agevolmente tra le compilazioni richiamate.

