



CONFCOMMERCIO
IMPRESE PER L'ITALIA



Una nota sulle determinanti dell'economia sommersa

Maggio 2012

Ufficio Studi



CONFCOMMERCIO
IMPRESE PER L'ITALIA

Una nota sulle determinanti dell'economia sommersa

Maggio 2012

Il rapporto è stato redatto con le informazioni disponibili al 10 maggio 2012 da Mariano **Bella**,
Silvia **Criscuolo**, Silvio **Di Sanzo**, Francesco **Lioci**, Luciano **Mauro**, Livia **Patrignani**.
Editing a cura di Francesco **Rossi** - *Direzione Centrale Comunicazione e Immagine*

© 2012 Confcommercio-Imprese per l'Italia

INDICE

INTRODUZIONE E SINTESI DEL RAPPORTO	5
1. SPESA PUBBLICA E CRESCITA: QUANDO IL LEVIATANO DIVENTA CATTIVO	25
1.1 Verifiche empiriche	29
2. LA PRESSIONE FISCALE APPARENTE E IL CARICO EFFETTIVO SUI CONTRIBUENTI IN REGOLA	39
2.1 Imposte dirette, imposte indirette e contributi sociali: evidenze descrittive nel confronto internazionale	42
2.2 Sommerso economico ed evasione	45
2.3 Indicazioni sulla pressione fiscale legale o effettiva	51
3. INCENTIVI E DISINCENTIVI ALL'EVASIONE FISCALE	57
3.1 Gli incentivi al sommerso economico e all'evasione fiscale	60
3.1.1 La pressione fiscale: il <i>tax wedge</i> sul lavoro dipendente e l'aliquota standard dell'Iva	61
3.1.2 La pressione fiscale: la progressività del sistema tributario	67
3.2 I disincentivi all'evasione (valore atteso della pena): i controlli, le sanzioni e l'efficienza del sistema giudiziario	70
3.3 Il senso civico-economico e la percezione del'output pubblico	79
3.3.1 Il ritardo nei tempi di pagamento da parte della P.A. nei confronti delle aziende	90
3.4 I costi dell'adempimento spontaneo	91
4. LA RELAZIONE TRA IL TASSO DI SOMMERSO ECONOMICO E LE DETERMINANTI DELL'EVASIONE FISCALE	97
BIBLIOGRAFIA	109

INTRODUZIONE E SINTESI DEL RAPPORTO

Il sommerso economico e l'evasione fiscale, concetti distinti, ma fortemente correlati, costituiscono insieme uno tra i più gravi problemi economici, e sociali, del nostro paese. Se esso non viene affrontato e risolto, difficilmente l'Italia vedrà, prima o poi, una ripresa soddisfacente. Bisogna farsene una ragione.

Gli effetti di qualsiasi provvedimento per stimolare la crescita, sul lato della domanda, ma soprattutto sul versante dell'offerta, come le semplificazioni o le liberalizzazioni, vanno largamente perduti nell'ambito di una troppo vasta frazione di economia sommersa.

In questa nota vogliamo semplicemente provare a rispondere alla domanda: perché in un dato paese e in un determinato momento si osserva proprio un certo tasso di sommerso economico?

Ci chiediamo, cioè, nell'ottica economica di agenti che massimizzano il loro reddito netto corrente e prospettico, **quali siano, e in che misura operino, le ragioni e gli incentivi che spingono i contribuenti a scegliere l'opzione di uscire totalmente o parzialmente dall'economia emersa** (opzione *exit*) e quindi a non rispettare le obbligazioni tributarie e contributive che traggono origine dall'attività produttiva.

Al fine di interpretare tali comportamenti, è proprio nell'ambito della comparazione internazionale, che si perviene ad un primo risultato sorprendente.

Le evidenze statistiche sul sommerso economico e sull'evasione fiscale sono straordinariamente esigue. Mentre, per l'Italia, l'Istat produce stime del sommerso economico con cadenza piuttosto serrata, per quanto l'ultimo dato si riferisca al 2008, molti paesi non forniscono alcuna informazione sul fenomeno, sebbene il fenomeno stesso venga valutato secondo gli standard statistici internazionali e in ottemperanza a obblighi comunitari. Ad esempio, **la Germania**, paese che di frequente viene preso ad esempio come modello da seguire, **non fornisce alcuna indicazione sulla frazione di economia sommersa inclusa nel suo prodotto interno lordo.** In quest'ambito, l'Italia, grazie all'egregio lavoro svolto dall'Istat, fa letteralmente scuola nella misurazione di tali fenomeni.

Dunque, occorrerà leggere questa nota tenendo ben presente che di sommerso ed evasione moltissimo si dice e si scrive, ma pochissimo realmente si sa, se non in termini di valutazioni parziali legate alla stima dei *gap* su particolari tributi¹.

I concetti di **economia non osservata, sommerso economico ed evasione fiscale si riferiscono a fenomeni diversi tanto nella teoria quanto nelle rilevazioni contabili** (paragrafo 2.2). Tuttavia, **per facilità espositiva li utilizzeremo come sinonimi**, essendo l'economia sommersa la più grande parte dell'economia non osservata², e l'evasione fiscale in larghissima misura collegata all'occultamento di basi imponibili generate dall'impiego di fattori di produzione (il sommerso economico).

1 Non è un caso che nella delega fiscale, approvata di recente, sia esplicitamente previsto un progetto di stima annuale ufficiale dell'evasione fiscale, progetto che fa seguito alle riflessioni emerse durante i lavori del tavolo "Economia non osservata e flussi finanziari" istituito dall'allora Ministro G. Tremonti e coordinato dal Professor E. Giovannini, Presidente dell'Istat.

2 L'economia non osservata comprende, in teoria, anche le attività illegali che ad oggi non sono valutate dall'Istat e che quindi non rientrano nel computo del Pil. Secondo un recente studio della Banca d'Italia (2012), l'economia illegale potrebbe valere il 12,6% del Pil (anno 2008).

I principali risultati

Imposte e tasse sono necessarie per finanziare le spese dello stato centrale e delle amministrazioni locali. Queste spese riguardano i più svariati servizi, nonché gli investimenti pubblici e i trasferimenti. Tra questi ultimi, le spese per interessi sul debito e, soprattutto, per le pensioni, costituiscono la parte più rilevante.

E' diffuso e fondatissimo il sospetto che troppo Stato sia inefficiente: nel "troppo Stato" ci sono infatti cose che potrebbe fare il privato a costi minori; nel "troppo Stato" si sono trasferimenti non dovuti e spese improduttive di vario genere, visto che l'operato degli amministratori pubblici sfugge al vaglio del mercato; nel "troppo Stato" ci sono investimenti, progettati magari con i più nobili intenti, che spiazzano più efficienti investimenti privati.

Nell'approccio economico all'evasione fiscale, che adottiamo in questa Nota, non si può proprio prescindere da quanto "Stato" ci sia all'interno del sistema economico. Tanto più che l'evidenza empirica chiarisce che **la dimensione delle pretese fiscali della pubblica amministrazione è determinata, nel medio lungo termine, dall'ampiezza della spesa pubblica**. Questo concetto si sintetizza come schema dello *spend and tax*, contrapposto a un più liberale *tax and spend*. Se la tassazione fosse determinata prima della spesa, cioè se la spesa avesse un vincolo nella tassazione, non si potrebbe creare debito pubblico (vengono prima le risorse e poi, vincolate alle prime, le spese). **Se vale lo *spend and tax*, per ridurre le tasse bisogna soprattutto ridurre le spese**.

Se maggiore voracità (dello Stato Leviatano) genera la necessità di maggiori imposte, ciò non implica che tali imposte siano realmente versate. Maggiori pretese della pubblica amministrazione implicano maggiori vantaggi nell'adottare l'opzione *exit*, cioè di uscita dal sistema dell'economia emersa per rifugiarsi nel sommerso. Con la conseguenza che il Leviatano aumenterà le pretese fiscali sui contribuenti che per qualche ragione non possono o non riescono ad evadere. Ma anche questi ultimi, a parità di altre condizioni, avranno meno voglia di partecipare all'attività produttiva, visto che minori ne risulteranno i vantaggi economici.

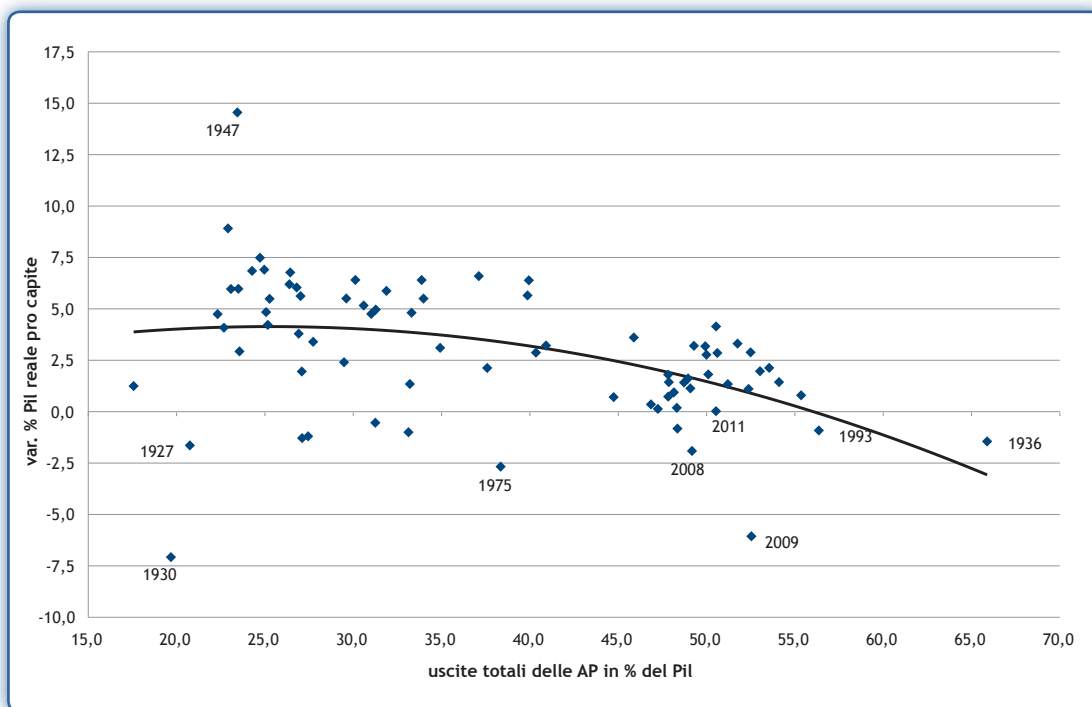
Nelle economie avanzate, salvo il caso degli Stati Uniti, la quota della spesa pubblica sul Pil, tra il 2008 e il 2011, ha generalmente raggiunto un valore tra il 50 e il 55%, a fronte di tassi di crescita dell'attività economica moderati o negativi. Diverse stime empiriche confermano una relazione negativa e non lineare tra tasso di variazione del Pil e quota di spesa pubblica sul prodotto lordo. Gli impliciti valori-soglia oltre i quali la spesa pubblica nuoce alla crescita economica sono molto inferiori ai livelli effettivamente osservati della quota di spesa pubblica su Pil.

Anche per l'Italia, tale evidenza suggerisce l'utilità di ridurre la quota di spesa pubblica in percentuale del Pil (fig. I1).

Un suo progressivo ridimensionamento, attraverso l'attuazione della *spending-review*, troppe volte annunciata ma mai realizzata, ridurrebbe sprechi e inefficienze riqualificando le singole missioni su cui è articolato il conto delle amministrazioni pubbliche: ciò potrebbe riportare il paese su quel sentiero di crescita duraturo e stabile che da troppo tempo sembra essersi smarrito.

Queste suggestioni, peraltro, implicano che ai fini della crescita non conti tanto o soltanto il saldo del bilancio pubblico, cioè l'eventuale impostazione virtuosa ed equilibrata della finanza pubblica, ma assuma rilevanza più pregnante il livello assoluto, e in percentuale del Pil, delle entrate e delle uscite: oltre una certa soglia, virtuosa o in deficit, la conduzione della finanza pubblica deve porsi l'obiettivo di ri-disegnare l'area dell'intervento pubblico. Non si tratta solo di un tema di etica pubblica imperniata sulla lotta agli sprechi e ai privilegi: è un fatto di natura economica. **Agevolare la crescita e il benessere passa da una riduzione della frazione di output intermediato dalla pubblica amministrazione.** Ciò potrebbe agevolare una riduzione delle pretese fiscali e, come vedremo, del tasso di sommerso e di evasione.

Fig. I1 - L'impatto della spesa pubblica in % del Pil sulla crescita reale pro capite in Italia 1927-1939, 1947-2011



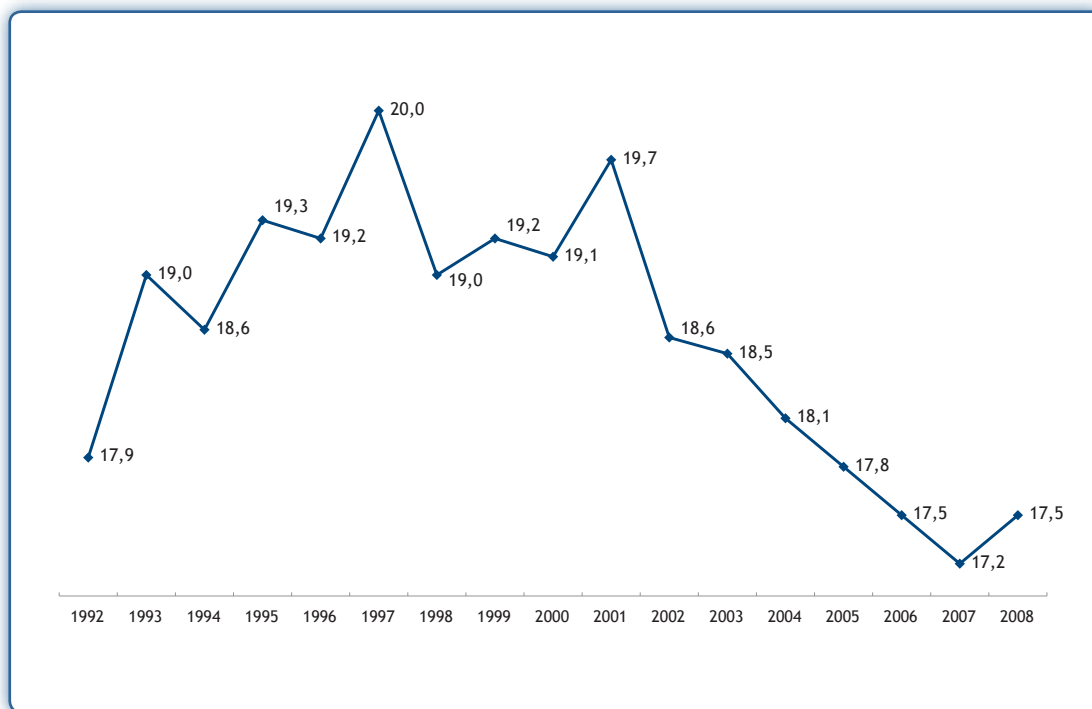
Fonte

In Italia, la frazione di Pil dovuta al sommerso economico è pari al 17,5%, un valore moderatamente decrescente negli ultimi dieci anni (fig. I2; il dato si riferisce al 2008; lo ipotizzeremo costante dal 2008 in poi). Se consideriamo la **pressione fiscale apparente del 2012** (cioè data dal rapporto tra gettito e Pil, così come queste grandezze vengono osservate e cioè ci appaiono) le nostre stime dicono **45,2%** (non dissimile dalle valutazioni di altri centri di ricerca e da quelle dello stesso Governo contenuto nel DEF 2012).

Ora, se da questo rapporto togliamo la parte di Pil che non paga imposte - **cioè assumiamo che sull'imponibile sommerso non venga pagata alcuna imposta** - otteniamo la **pressione fiscale effettiva o legale**, cioè quella che mediamente è sopportata da un euro di prodotto legalmente e totalmente dichiarato in Italia: questo valore è pari al 55% [(cioè $45,2 / (1 - 0,175)$).

Questo valore non solo è il più elevato nella nostra storia economica recente ma costituisce un record mondiale assoluto.

Fig. I2 - Il tasso di sommerso economico in Italia*



(*) dati ricostruiti dal 1992 al 1999 riproporzionando le vecchie serie storiche ai dati pubblicati il 13 luglio 2010 (Istat, 2010). Elaborazioni Ufficio Studi Confcommercio su dati Istat.

Moltiplicando il valore nominale del Pil stimato per il 2012, pari a circa 1600 miliardi di euro, per il tasso di sommerso economico (17,5%) per l'aliquota media legale o effettiva pari al 55%, **l'imposta evasa ammonterebbe a circa 154 miliardi di euro** (il 55% di 280 miliardi di imponibile evaso). Qualcosa di gigantesco. Un'enormità che ha portato anche illustri commentatori a valutazioni azzardate sull'ipotesi che un eventuale recupero di tale gettito potrebbe ridurre di un eguale ammontare il nostro debito pubblico o permetterci investimenti infrastrutturali faraonici.

Entrambe le congetture sono sbagliate perché impossibili. Si tratta infatti di un **gettito puramente teorico**.

Non riteniamo possibile un equilibrio macroeconomico e sociale nel quale, oltre ai circa 740 miliardi di entrate, il settore privato dovesse consegnare altri 154 miliardi di euro annuali al settore pubblico.

E' anche questa la ragione della proposta che da anni portiamo avanti: pensare immediatamente a **precisi meccanismi di restituzione delle maggiori imposte riscosse**, attraverso la lotta all'evasione e all'elusione, **ai contribuenti in regola per mezzo dell'abbassamento contestuale delle aliquote legali.**

Il processo di restituzione fiscale, più volte invocato e da più parti, non è soltanto una comprensibile e legittima aspirazione dei contribuenti in regola né semplicemente uno strumento

per creare consenso sociale verso i comportamenti fiscalmente corretti: esso costituisce parte integrante della lotta al sommerso economico e all'evasione fiscale. Gli equilibri macroeconomici attuali non consentono di ipotizzare alcuna ulteriore migrazione netta di risorse dal settore privato al settore pubblico, neppure mediante recupero di imposte evase. Pertanto, **immaginare che la lotta all'evasione fiscale, senza il parallelo processo di restituzione fiscale, possa avere successo, è una pura illusione**. Una perfetta strategia di controlli e accertamenti porterebbe, in questa ipotesi, semplicemente a una riduzione del livello di attività economica piuttosto che a un incremento dell'imposta recuperata.

Chiarito il senso di una lotta possibile al sommerso economico e all'evasione - nel senso di una guerra che è possibile vincere - è necessario comprendere il contesto che induce a comportamenti illegali. Ed è opportuno farlo, con le limitazioni e le cautele cui si è già accennato, in un contesto di comparazione internazionale.

**Tab. I1 - Le stime ufficiali del sommerso economico
nei paesi per i quali sono disponibili dati attendibili**

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Austria										7,9			6,5					
Belgio						3,5					3,5							
Danimarca												2,4						
Francia				4,2					3,9									3,9
Irlanda							4,0											
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	
Olanda				1,0														
Regno Unito													8,5	8,3	8,0	7,4	8,1	7,9
Spagna									11,2									
Svezia		5,2	5,3	5,3	5,1	5,1	5,0	5,0	4,9	5,0	5,0			4,5				
Australia									1,3	1,3								
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	
Messico		13,4	13,2	11,8	12,0	12,5	12,7	12,6	12,4	12,4	12,3	12,1						
Norvegia				2,4										0,4				
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				

(*) dati ricostruiti dal 1992 al 1999 riproporzionando le vecchie serie storiche ai dati pubblicati il 13 luglio 2010 (Istat, 2010).

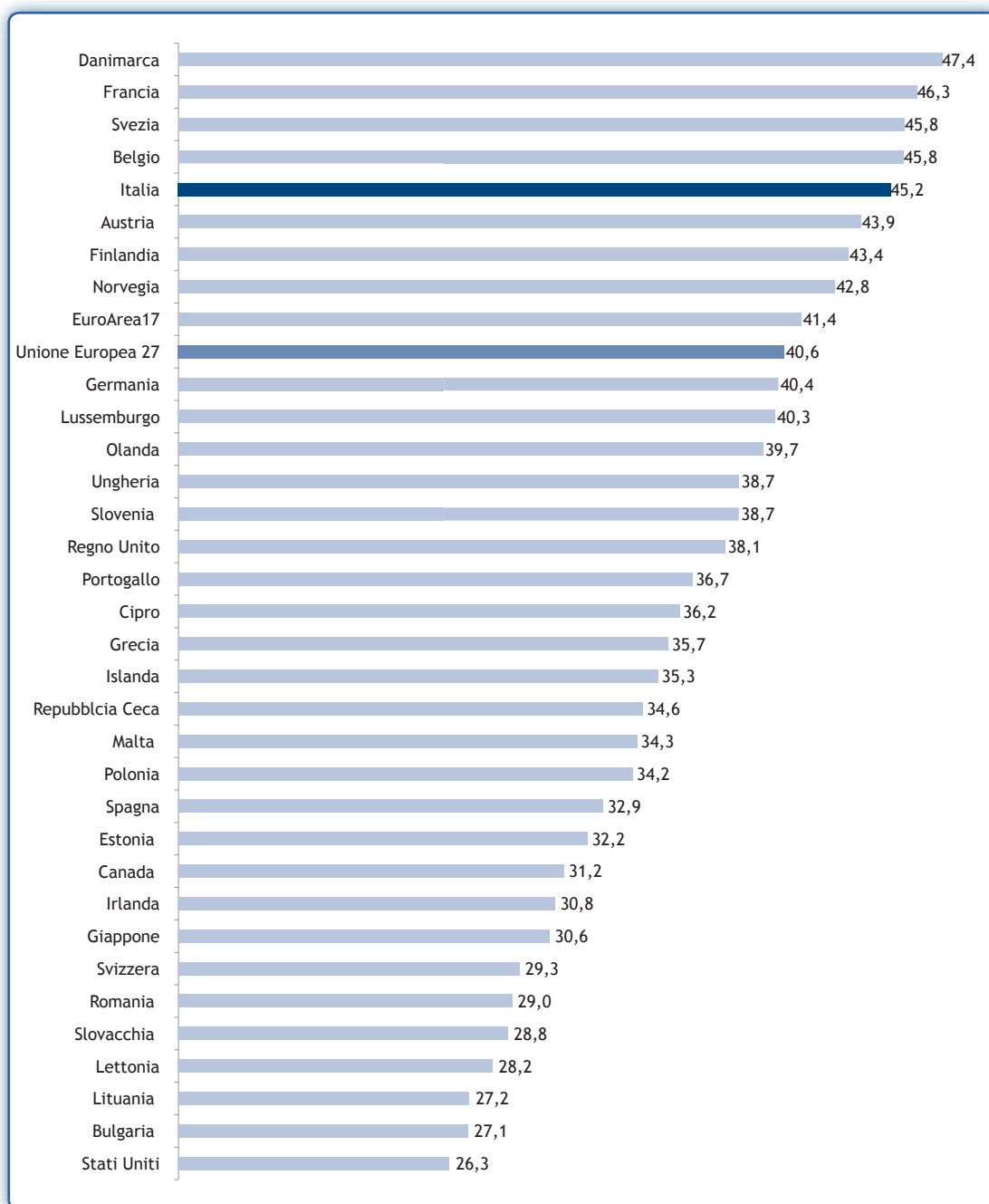
Elaborazioni Ufficio Studi Confcommercio su dati ufficiali di varie fonti.

La tab. I1 presenta le stime del sommerso economico in vari anni e in vari paesi. Queste valutazioni sono state desunte da stime ufficiali effettuate con metodi diretti più o meno simili attraverso i quali il tasso del sommerso economico viene conteggiato a partire da vaste indagini sulle imprese e incrociando altre informazioni quantitative disponibili. Per la nostra conoscenza,

la tab. I1 è il primo tentativo di fornire un quadro sinottico delle evidenze internazionali disponibili nell'ambito del sommerso.

Le evidenze statistiche comparative danno quella dimensione quantitativa che spesso manca quando si afferma che in Italia il sommerso e l'evasione siano fenomeni diffusi. Come detto il 17,5% del Pil è sommerso, ma è nel confronto con gli altri paesi che emerge la distanza siderale rispetto ad economie in cui la *compliance* fiscale è davvero diffusa.

Fig. I3 - Pressione fiscale apparente: stime per l'anno 2012*



* Fonte Commissione Europea; per l'Italia Ufficio Studi Confcommercio; per il Canada il dato si riferisce al 2011.

Per il 2008 l'Italia presenta un tasso di sommerso più che doppio rispetto al Regno Unito (8,1%), tra cinque e sei volte il tasso di sommerso francese (3,9%), otto volte il tasso di sommerso stimato per il Canada. Osservando i dati degli anni passati, per i quali è presente qualche informazione utilizzabile, solo per Messico e Spagna si hanno tassi di economia sommersa in doppia cifra, sempre e comunque molto inferiori, pariamo di circa un terzo, rispetto ai valori per l'Italia. I dati dei paesi più virtuosi, segnatamente quelli del Nord-europa, curiosamente non sono affatto aggiornati e risalgono ai primi anni 2000. La Germania, come detto, calcola il sommerso ma non ne pubblica l'entità e quindi non compare in tabella.

Un altro pezzo della complessa storia sommerso-emerso è dato dalla pressione fiscale apparente, cioè il rapporto tra gettito complessivamente introitato dalla pubblica amministrazione e Pil. Per il 2012, secondo le stime della Commissione europea, la situazione attuale è sintetizzata nella figura 13.

L'Italia si posiziona al quinto posto sui 35 paesi considerati. La pressione apparente al 45,2% è la più elevata del periodo per il quale si dispone di statistiche attendibili. Il balzo del 2012, come noto, è dovuto alla strategia di restrizione fiscale che dovrebbe portare il nostro paese al *close to balance* nel 2013, cosa che per alcuni sembra *very close* o addirittura *too close*, considerati gli effetti fortemente recessivi delle manovre adottate.

L'Italia supera anche molti paesi nordici, quelli dello stato sociale funzionante. Si colloca sopra le medie europee comunque calcolate e stacca di cinque punti percentuali assoluti la Germania, di sette il Regno Unito, di dodici la Spagna, di quindici il Giappone e di quasi venti gli Stati Uniti.

Contrariamente a quanto talvolta si insinua sul fatto che gli italiani siano un popolo di evasori e, nonostante un elevato tasso di economia sommersa, gli italiani sono un popolo di pagatori di tasse, tra i maggiori pagatori al mondo.

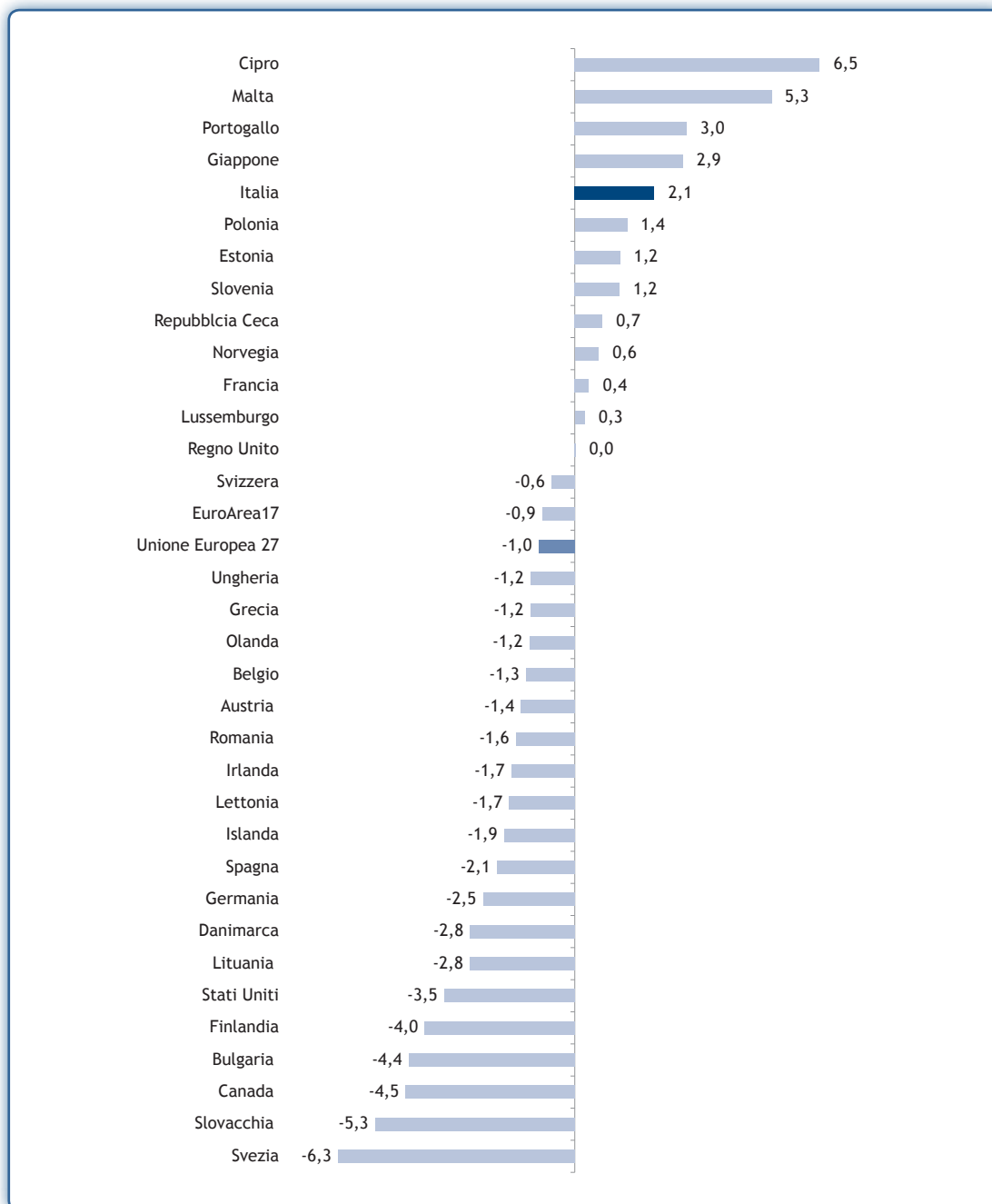
La figura 14 sintetizza il percorso che ha portato alla classifica che ci vede quasi in testa rispetto alla pressione fiscale apparente. Nel corso degli anni 2000-2012, quindi un periodo sufficientemente lungo per non doversi preoccupare di leggere dati accidentali o congiunturali, la grande maggioranza dei paesi Ocse ha ridotto il peso fiscale sui propri contribuenti. La pressione media nell'area euro è scesa di nove decimi e di un punto nell'Europa a 27.

Di grande interesse è notare che **i paesi nord-europei**, sempre quelli dello stato sociale funzionante, **hanno ridotto e di parecchio la pressione fiscale apparente: di 6,3 punti la Svezia, di 4 la Finlandia, di 2,8 la Danimarca.** Trascurando i paesi piccoli come Cipro e Malta, oppure i paesi dell'Est come la Polonia, che comunque hanno livelli molto ridotti della pressione fiscale (ancora oggi sotto il 35%), **gli unici paesi europei "grandi" che hanno innalzato il prelievo sono il Portogallo, di 3 punti, la Francia, di quattro decimi, l'Italia, di oltre due punti.** In questa speciale classifica dei più consistenti aumenti della pressione fiscale apparente siamo ancora una volta ai primi posti.

Le ragioni di questa specificità italiana sono molte e, secondo autorevoli punti di vista, anche molto valide. Resta il fatto che la maggior parte delle economie avanzate e tutti i grandi

paesi hanno adottato strategie diverse dalla nostra, nell'ultimo quindicennio, per fare fronte ai tanti problemi di crescita, di equità, di benessere dei loro cittadini: quella di incrementare la pressione fiscale è stata una strategia che l'Italia ha scelto quasi in solitudine.

Fig. 14 - Variazione della pressione fiscale apparente tra il 2000 e il 2012*

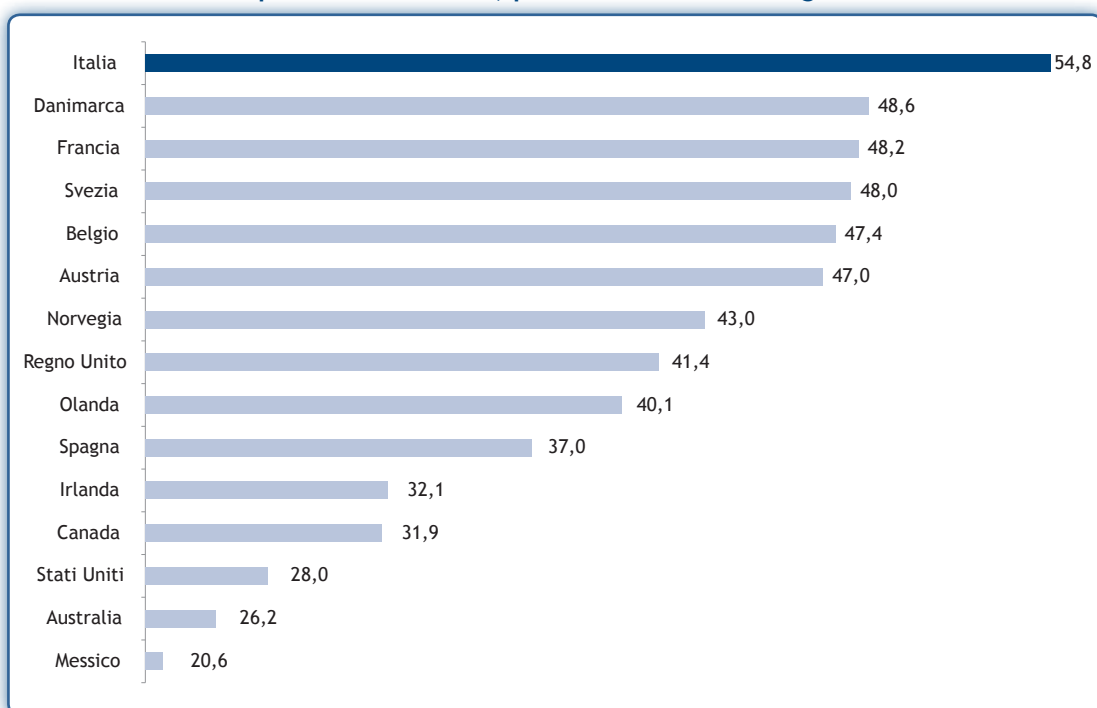


cfr. tab. I3.

Fino a qui il ragionamento ha riguardato la pressione fiscale apparente. I dati di cui disponiamo permettono, in prima approssimazione, di calcolare la pressione fiscale effettiva o legale, cioè il peso fiscale che grava sui contribuenti in regola (ma sarebbe più corretto dire che grava su ciascun euro sul quale sono pagate tutte le imposte determinate

secondo la legge). Per fare questo rapportiamo il gettito apparente al Pil emerso, cioè a quella parte ipotetica di prodotto lordo sulla quale si pagano tutte le imposte. Dividendo i dati relativi alla pressione fiscale apparente (fig. 13) per il complemento a uno del tasso di sommerso (tab. 11), nell'ipotesi che al 2012 tale quota di sommerso sia pari all'ultimo dato storico disponibile per paese, si ottiene la pressione fiscale effettiva o legale (i due termini sono ovviamente intercambiabili per i contribuenti in regola). Le stime per il 2012 sono riportate in fig. 15.

Fig. 15 - Pressione fiscale effettiva (o legale): stima per l'anno 2012 del carico fiscale, in percentuale del Pil, per i contribuenti in regola



Elaborazioni Ufficio Studi Confcommercio su dati ufficiali di varie fonti.

Sotto il profilo aritmetico, il **record mondiale dell'Italia nella pressione fiscale effettiva** dipende più dall'elevato livello di sommerso economico che dall'elevato livello delle aliquote legali. Ma, oltre ai numeri, è necessario capire proprio le ragioni delle troppo marcate differenze nei dati di sommerso economico (tab. 11).

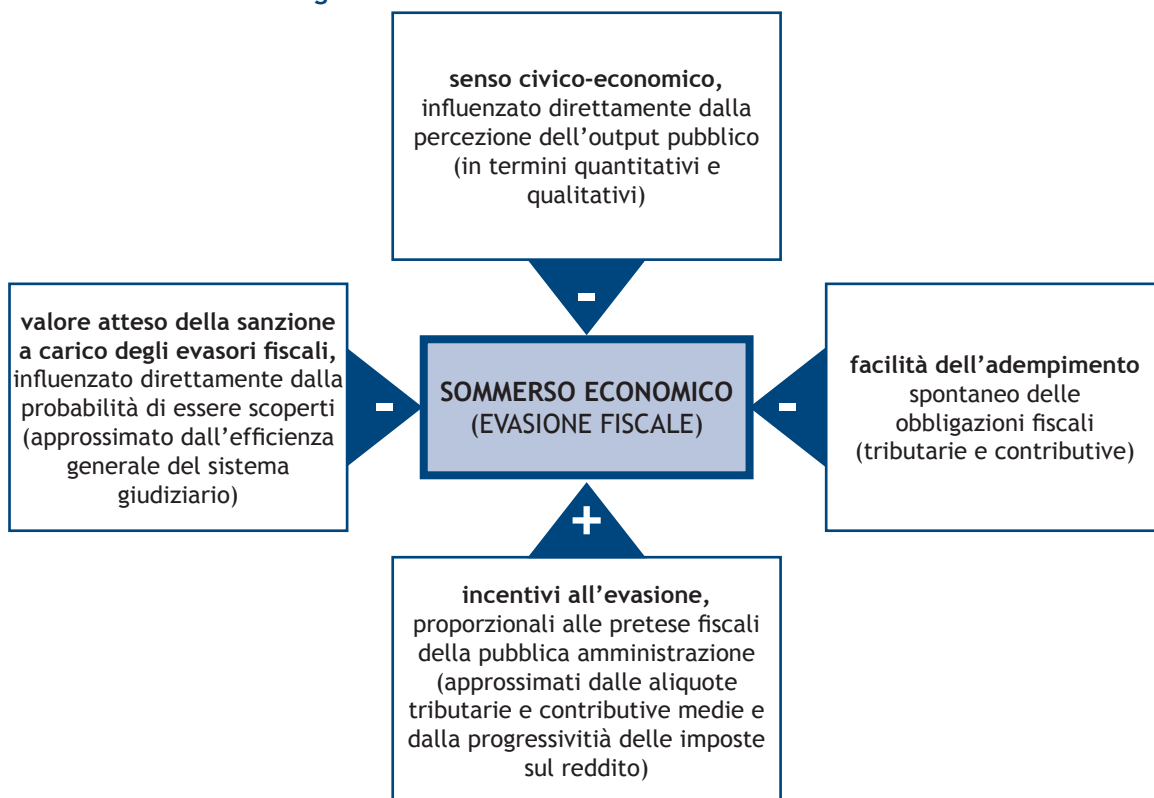
Seguendo la teoria economica e il buon senso, possiamo rappresentare le determinanti del sommerso economico e, quindi, dell'evasione fiscale, con lo schema della fig. 16. Nella tabella 12 sono presentati alcuni indicatori quantitativi che corrispondono alle determinanti del tasso di evasione (capitolo 3).

Certamente il livello delle pretese fiscali della pubblica amministrazione è un incentivo a non partecipare correttamente al sistema produttivo o a rifugiarsi completamente nel sommerso economico. Il livello delle aliquote legali, tributo per tributo, dovrebbe avere un impatto

positivo sul tasso di sommerso economico, a parità di altre condizioni: aliquote più elevate implicano maggiore evasione. Anche la progressività del sistema tributario potrebbe incentivare al sommerso e scoraggiare la partecipazione al mercato del lavoro e all'attività produttiva in generale.

Nella prima colonna della tabella I2 è presentato un indice di pressione fiscale (*total tax wedge* esteso) alternativo alla pressione fiscale apparente; esso è calcolato in modo tale da non dipendere in alcun modo né dal gettito osservato né dal possibile tasso di evasione. Naturalmente, si avvicina al livello della pressione fiscale effettiva, essendo composto dall'aliquota contributiva a carico dei datori di lavoro, dall'aliquota standard dell'Iva e dal carico fiscale sui lavoratori. Anche in questa particolare classifica sulla pressione fiscale, l'Italia è ai primi posti (al quinto su 34 paesi considerati).

Fig. I6 - Determinanti del sommerso economico



Nella classifica dell'indice approssimato di progressività del sistema tributario (limitatamente alle imposte sul reddito), l'Italia occupa una posizione intermedia (ventesimo posto su 34).

Vi sono diverse variabili che, invece, disincentivano il sommerso e l'evasione. La prima fra queste è la paura di essere scoperti e incorrere quindi in una sanzione. Ciò dipende largamente dal numero e dalla qualità dei controlli, nel senso che la frequenza relativa dei controlli riduce l'incentivo a evadere e l'efficacia dei controlli stessi, rappresentando una credibile possibilità di incorrere in una sanzione, rende più costosa l'opzione *exit* (dall'economia emersa).

A causa della mancanza di dati puntuali e comparabili tra paesi sul numero e sulla qualità dei controlli, è stata fatta l'ipotesi che **l'efficacia e l'efficienza della pubblica amministrazione in campo tributario** sia proporzionale all'efficacia e all'efficienza dello stato nell'amministrazione giudiziaria in generale.

Questo indicatore, che comprende autovalutazioni dei cittadini (sulla giustizia civile e sulla diffusione di tangenti) e misure oggettive di efficacia e di efficienza del sistema giudiziario (tempi per una sentenza di fallimento o per la definizione di controversie relative ai contratti, numero di procedure da espletare in tribunale), **colloca il nostro paese al 26esimo posto su 26 paesi considerati.**

Tenendo sempre conto delle notevoli approssimazioni insite nel nostro modo di costruire gli indicatori, si pone la questione: **“è ragionevole attendersi per l'Italia un tasso di evasione fiscale pari a, per esempio, quello della Francia (3,9% invece del nostro 17,5%) atteso che l'indicatore sull'efficienza complessiva della giustizia in Italia è inferiore del 41% all'indicatore calcolato per la Francia?”**

Nessuna critica al sistema giudiziario è sottintesa in questa domanda. E' un fatto però che, in termini di performance, e per le più svariate ragioni che potrebbero riguardare anche l'eventuale carenza di risorse, dobbiamo concludere che il rapporto tra numero e qualità dei controlli fiscali in Italia e le potenziali esigenze di controllo, è molto inferiore all'analogo rapporto per la Francia. Pertanto, la possibilità di evasione e l'evasione effettiva in Italia sono più elevate.

Un'altra importante determinante del tasso di evasione riguarda la percezione dell'output pubblico. Qualità e percezione su una vasta platea di cittadini informati tendono a coincidere. Se un cittadino percepisce inadeguata e insufficiente la quantità e la qualità dei beni e servizi forniti dalla pubblica amministrazione ha un incentivo a comportarsi in modo non corretto sotto il profilo fiscale. **La compliance fiscale è una relazione bilaterale tra amministrazione e contribuente: “è ragionevole attendersi, dal punto di vista puramente economico, che se la controparte agisce in modo scorretto, il contribuente agisca in modo corretto?”**

Non si può evitare la questione rispondendo *“dura lex, sed lex”*: questo è un modo apparentemente nobile di affrontare il tema ma intrinsecamente sbagliato perché illogico. Una parte potrebbe sempre chiedere di elencare i fondamenti dell'obbligazione: tra questi, in una relazione bilaterale, c'è senz'altro la valutazione della prestazione della controparte. Scarsa la valutazione, scorretto il comportamento. Il problema di stabilire se ciò sia giusto o sbagliato non è oggetto di questa riflessione. Qui interessa esclusivamente capire se è ragionevole attendersi un risultato sulla base dei valori osservati di alcune variabili che in teoria possono influenzare quel risultato.

La percezione dell'output pubblico (sanità, infrastrutture, istruzione di base e superiore) influenza il senso civico-economico, che determina una frazione della lealtà fiscale. L'indicatore di tab. I2 **posiziona l'Italia al 25esimo posto su 26 paesi considerati.** E' inutile riformulare la domanda retorica: nel nostro schema economico di comportamento, **una bassa percezione dell'output pubblico determina un più elevato tasso di evasione**, a parità di altre condizioni.

Tab. 12 - Le determinanti dell'evasione fiscale*
anno 2010

	total tax wedge esteso	progressività del sistema tributario	efficacia ed efficienza del sistema giudiziario (valore atteso della sanzione)	percezione dell'output pubblico (senso civico-economico)	facilità dell'adempimento spontaneo
Belgio	66,2	1,47	5,5	5,2	6,4
Francia	60,2	1,35	5,4	5,3	6,4
Germania	59,7	1,35	5,5	5,5	5,7
Ungheria	59,4	1,53			
Italia	58,9 (5°)	1,51 (20°)	3,2 (26°)	4,1 (25°)	5,5 (23°)
Austria	58,5	1,53	5,8	5,5	5,6
Svezia	54,4	1,68	5,6	5,5	6,3
Finlandia	53,5	1,75	5,7	5,7	5,6
Slovenia	53,4	1,4	3,8	4,6	5,7
Rep. Ceca	52,1	1,52			
Danimarca	50,6	1,23	5,5	5,5	6,4
Portogallo	50,5	1,85	4,5	4,8	5,4
Grecia	50,4	1,69	3,5	4,5	5,5
Turchia	50,3	1,29			
Estonia	50,1	1,25	4,6	5,0	6,7
Slovacchia	48,7	1,53	3,6	4,1	5,4
Spagna	48,7	1,61	4,4	4,7	5,0
Polonia	47,6	1,11			
Norvegia	47,1	1,48	5,7	5,1	6,7
Olanda	46,9	1,46	5,8	5,3	6,4
Islanda	43,8	1,75			
Regno Unito	43,6	1,35	5,8	5,0	6,4
Irlanda	39,4	2,28	6,1	4,8	6,6
Lussemburgo	38,8	1,92	5,8	5,0	6,5
Giappone	33,4	1,3	5,6	5,4	4,6
Stati Uniti	33,3	1,59	5,1	4,8	6,1
Canada	33,1	1,65	5,3	5,2	6,5
Australia	31,5	1,94	5,7	5,0	6,7
Israele	29,5	2,55			
Messico	26,1	1,90**	4,1	3,6	4,7
Svizzera	25,1	1,68			
Corea	25,0	1,77			
N. Zelanda	24,2	1,71			
Cile	17,9	1,01			
Cipro			4,2	4,7	6,3
Malta			4,5	4,6	

* le modalità di costruzione degli indici sono descritte nel capitolo 3; ** progressività calcolata sul *tax wedge*.
Elaborazioni Ufficio Studi Confcommercio su dati Banca Mondiale, WEF e istituti nazionali di statistica.

Infine, **il costo dell'adempimento spontaneo impatta direttamente sulla scelta di nascondere imponibile e imposte al fisco**. Il ragionamento è semplice: pagare un'imposta di 100 euro costa 100 euro se non sono previsti oneri aggiuntivi o connesse perdite di tempo e di produzione. Se oneri generalizzati aggiuntivi sono presenti, l'imposta nominale vale 100 se guardata dalla parte dello Stato, ma vale, poniamo, 110, se guardata dal punto di vista del contribuente. Questo scarto di 10 difficilmente sarà sopportato tutto dal contribuente: più verosimilmente una frazione dello scarto sarà sopportata dalla pubblica amministrazione. Come? Semplicemente in conseguenza della modificazione del comportamento del contribuente che tenderà a nascondere una parte della base imponibile al fine di pagare un costo generalizzato pari o superiore a 100 ma certamente inferiore a 110.

L'indicatore composito (giorni necessari per avviare un'impresa e ore necessarie in un anno a preparare le pratiche per definire e saldare l'obbligazione fiscale) colloca **l'Italia al 23esimo posto** nella classifica stilata **su 25 paesi**. Nell'indicatore non siamo stati in grado di includere i tempi di pagamento della pubblica amministrazione nei confronti delle imprese private per mancanza di una sufficiente copertura temporale. Secondo l'istituto Intrum Justitia, che calcola lo *European Payment Index*, **il nostro paese, con 186 giorni, è al primo posto nella classifica, su 18 paesi considerati, per tempi di pagamento della pubblica amministrazione nei confronti dei fornitori privati**.

Come impattano effettivamente sul tasso di evasione, e in quale misura, le variabili fin qui presentate?

A questo proposito abbiamo stimato un semplice modello di regressione (capitolo 4). Modello significa che proviamo a tenere conto simultaneamente dei valori delle variabili che potrebbero influenzare l'evasione fiscale, per ciascun paese e per gli anni per i quali sono disponibili osservazioni affidabili (in sostanza è lo schema dei dati di tab. I2).

I risultati sono piuttosto confortanti: lo schema della fig. I6 sembra funzionare e, salvo il caso dell'indicatore di progressività, l'importanza delle variabili nel determinare il tasso di sommerso economico è molto rilevante. Per fornirne una misura intuitiva abbiamo provato a modificare i dati osservati per l'Italia con i valori assunti dagli indicatori presso i paesi "più virtuosi" dal punto di vista dell'indicatore stesso; quale sarebbe stato il tasso di sommerso economico in Italia se avessimo avuto una migliore percezione dell'output pubblico o un sistema dei controlli più efficace, una minore pressione fiscale e così via?

Le indicazioni salienti sono riassunte nella tab. I3, da leggere senza dare troppo peso ai risultati monetari puntuali. Essa è invece un cruscotto che dovrebbe indicare una direzione di marcia per capire le cause economiche del sommerso e dell'evasione. L'ipotesi decisiva per interpretare i risultati è quella di parità del gettito osservato (salvo che nel caso della variazione delle aliquote legali): dal momento che il tasso di sommerso si riduce e si riduce conseguentemente

l'imposta evasa, le aliquote legali applicate per i vari tributi si riducono, nella misura necessaria a conservare la parità di gettito, appunto. Questa ipotesi è definita "restituzione fiscale".

Tab. 13 - Simulazione dell'impatto della variazione di alcuni indicatori sul tasso di sommerso economico per l'Italia in ipotesi di restituzione fiscale

scenario 1				
miglioramento del senso civico-economico dovuto a una migliore percezione dell'output pubblico				
l'indicatore per l'Italia passa da	4,1	a	5,2	(BELGIO)
variazione % dell'indicatore	26,8			
il tasso % di sommerso economico passa da	17,5	a	13,9	
l'imponibile sommerso in mld. di euro passa da	280	a	223	
l'imposta evasa in mld di euro passa da	154	a	116	
recupero di imposte evase in mld. di euro	38			
scenario 2				
riduzione dei costi dell'adempimento spontaneo				
l'indicatore per l'Italia passa da	5,5	a	6,4	(DANIMARCA)
variazione % dell'indicatore	16,4			
il tasso % di sommerso economico passa da	17,5	a	16,2	
l'imponibile sommerso in mld. di euro passa da	280	a	258	
l'imposta evasa in mld di euro passa da	154	a	140	
recupero di imposte evase in mld. di euro	14			
scenario 3				
incremento dell'efficacia e dell'efficienza del sistema giudiziario (valore atteso della sanzione)				
l'indicatore per l'Italia passa da	3,2	a	5,1	(STATI UNITI)
variazione % dell'indicatore	59,4			
il tasso % di sommerso economico passa da	17,5	a	12,2	
l'imponibile sommerso in mld. di euro passa da	280	a	195	
l'imposta evasa in mld di euro passa da	154	a	98	
recupero di imposte evase in mld. di euro	56			
scenario 4*				
riduzione delle aliquote fiscali legali (minori incentivi a evadere)				
l'indicatore per l'Italia passa da	58,9	a	48,7	(SPAGNA)
variazione % dell'indicatore	-17,3			
il tasso % di sommerso economico passa da	17,5	a	16,0	
l'imponibile sommerso in mld. di euro passa da	280	a	256	
l'imposta evasa in mld di euro passa da	154	a	138	
recupero di imposte evase in mld. di euro	16			

* questo scenario implicherebbe riduzione del gettito effettivo

Il primo esercizio riguarda una **variazione positiva del senso civico-economico** indotta da una migliore percezione della quantità e della qualità dell'output pubblico. **Si immagina che l'Italia di oggi conquisti lo score appannaggio del Belgio, con una crescita dell'indicatore di circa il 27%** (scenario 1). Nella classifica di questo indicatore ciò equivale a passare dal 25° posto, in fondo alla classifica dei paesi Ocse considerati, al 9° posto, con un punteggio che implica un ampio apprezzamento del ruolo della pubblica amministrazione, soprattutto con riguardo all'istruzione primaria, alla sanità, alle infrastrutture e all'istruzione secondaria, inclusa l'università, la ricerca e la formazione continua.

Se accedesse questo "miracolo", il tasso di sommerso passerebbe dal 17,5% al 13,9% con una riduzione di imposta evasa di oltre 38 miliardi di euro che andrebbero tutti a compensare i contribuenti in regola. Le aliquote legali si ridurrebbero di oltre il 5% per ogni tributo. In pratica si potrebbe evitare larga parte delle misure di inasprimento fiscale prese nel corso del 2011, che produrranno i loro maggiori effetti (recessivi) nel triennio 2012-2014.

Per dare un ulteriore riferimento, è opportuno ricordare che la riduzione della prima aliquota dell'Irpef, dal 23 al 22%, comporterebbe un costo di circa 4,7 miliardi di euro. Tanto per sottolineare l'importanza di ricostruire attraverso adeguati canali e comportamenti una *compliance* bilaterale davvero funzionante.

Con lo stesso ragionamento si commenta lo scenario 2, in cui si ipotizza una riduzione dei costi dell'adempimento spontaneo. Anche modesti miglioramenti di questa variabile consentirebbero significative riduzioni di sommerso economico.

Possiamo includere in questo ambito di attrito nella costruzione di una *compliance* efficace, anche la consuetudine amministrativa di imporre retroattivamente cambiamenti nelle regole del gioco fiscale: ciò accresce il costo dell'adempimento spontaneo e riduce la fiducia alla base della relazione bilaterale tra fisco e contribuente.

Di grande importanza nel comportamento fiscale sono, ovviamente, tanto la probabilità di incappare in una sanzione quanto l'ammontare atteso della sanzione. Approssimata questa variabile da un indicatore composto da diverse grandezze elementari riguardanti **l'efficacia e l'efficienza del sistema giudiziario generale, se ci spostassimo su valori paragonabili a quelli degli Stati Uniti il tasso di evasione crollerebbe al 12,2%, l'imposta recuperata e distribuita ai contribuenti in regola sarebbe pari a 56 miliardi di euro, le aliquote legali su tutti i tributi potrebbero ridursi di quasi l'8%.**

Infine, un ruolo importante nel determinare l'adozione dell'opzione *exit* è giocato dall'intensità della pretesa fiscale (aliquote legali e progressività). **Nell'ipotesi di una pressione fiscale che si riducesse, per esempio, del 17,3% (al livello spagnolo) il tasso di sommerso si ridurrebbe di 1,5 punti percentuali assoluti implicando un'emersione di imposta evasa pari a 16 miliardi di euro.** In questo caso però si avrebbe una riduzione cospicua di gettito effettivo perché la diretta riduzione delle aliquote legali sui contribuenti in regola ridurrebbe l'imposta

pagata da questi ultimi. Tale riduzione supererebbe il maggiore gettito derivante dalla minore imposta evasa.

Poiché la nostra analisi non ha pretese macroeconomiche né contempla effetti di retroazione delle minori imposte sul livello di attività economica - effetto di stimolo ampiamente documentato dalla teoria e dall'evidenza empirica internazionale - la questione è del tutto irrilevante: ciò che conta è che **un pezzo di sommerso economico** - magari piccolo ma non trascurabile - **è spiegato dall'elevata pressione fiscale effettiva sperimentata dai lavoratori e dagli imprenditori italiani.**

Anche la riduzione della progressività del sistema tributario potrebbe ridurre il tasso di evasione e il sommerso economico, ma in misura molto più limitata rispetto alle altre variabili considerate.

* * *

Il tema del sommerso, è molto scabroso, specialmente in Italia. Provare a tracciarne i contorni economici e comportamentali può suscitare il sospetto di fini "giustificazionisti". Già porsi le domande sul perché si nasconda imponibile o perché si evada e perché proprio in una certa misura, è compito scomodo. Altri le considerano domande inutili: sono coloro che non si pongono tali domande perché possiedono spiegazioni pre-economiche, relative alla disonestà e alla cattiveria insite nell'uomo e, in particolare, nel contribuente italiano.

Tuttavia, ad oggi, **non vi sono prove antropologiche o genetiche che possano indicare negli italiani un popolo di evasori. Pensiamo non ve ne saranno mai. Queste odiose e umilianti letture sono sbagliate; e se fossero vere, sarebbero, comunque, inutili.**

I concetti di giusto o sbagliato non entrano nelle riflessioni oggetto di questa nota. Piuttosto, essa traccia un primo e approssimativo bilancio, di ciò che c'è di ragionevole, dal punto di vista economico, nel tasso di sommerso stimato per il nostro paese. Ragionevole - anche se intollerabile - nel senso che essendoci relativamente pochi e poco efficaci controlli chi può evadere lo fa. In questo ambito, l'effetto deterrenza dovuto alla spettacolarizzazione di certe azioni di contrasto potrebbe essere pericolosamente sovrastimato.

E' un sommerso tanto ragionevole - anche se intollerabile - quanto è bassa la valutazione della quantità e della qualità dei servizi pubblici erogati in Italia o quanto irragionevolmente elevati risultano i costi dell'adempimento spontaneo delle obbligazioni fiscali.

E' un sommerso influenzato anche dalle troppo elevate pretese fiscali: abbassare queste vorrebbe dire ridurre il tasso di evasione. E per abbassare tali pretese, è la spesa pubblica - nella parte inutile o dannosa - che deve essere ridotta.

Due suggestioni conclusive.

La prima riguarda il rapporto tra lotta all'evasione e restituzione fiscale dei proventi ai contribuenti in regola. Sovente si pensa a due fenomeni separati, in cui il secondo è conseguenza

del primo. Purtroppo è un'illusione. **Con un'imposta teorica evasa pari a 154 miliardi di euro, non è pensabile a un suo recupero senza un contestuale - non successivo - processo di restituzione fiscale. Non ci sono le condizioni macroeconomiche perché il sistema italiano, neppure per un brevissimo periodo, possa fare migrare risorse dal settore privato al settore pubblico per 154 miliardi in più. Quindi, ridurre la spesa pubblica che finisce in sprechi, ridurre le aliquote legali e contrastare l'evasione sono azioni che stanno insieme: più precisamente, il contrasto all'evasione si fa anche mediante la riduzione degli sprechi e la restituzione fiscale.**

La seconda riguarda più da vicino **il contrasto al sommerso economico e all'evasione. Per ottenere risultati significativi su questo fronte non bastano maggiori e più efficaci controlli. E' necessario ridurre drasticamente i costi dell'adempimento spontaneo e migliorare la qualità dei beni e dei servizi pubblici offerti ai cittadini.**

Tutte cose note e apparentemente condivise. Ma, a guardare lo scenario italiano, resta forte l'impressione che molti non ne siano affatto convinti.

1. SPESA PUBBLICA E CRESCITA: QUANDO IL LEVIATANO DIVENTA CATTIVO

“L’arte si spinge anche più avanti attraverso l’imitazione di quel prodotto razionale che è l’opera più eccellente della natura: l’uomo. Viene infatti creato dall’arte quel grande LEVIATANO chiamato REPUBBLICA o STATO (in latino CIVITAS) che non è altro che un uomo artificiale, anche se ha una statura e una forza maggiori rispetto all’uomo naturale, per proteggere e difendere il quale è stato voluto. (...) La moltitudine così unita in una sola persona si chiama STATO (...). E’ questa la generazione di quel grande LEVIATANO, o piuttosto (per parlare con maggiore rispetto) di quel dio mortale, al quale dobbiamo, sotto il Dio immortale, la nostra pace e la nostra difesa” (T. Hobbes, 1651).

La plastica visione di Hobbes dello stato “dio mortale” è stata ripresa recentemente (Felli, Tria, 2012) per sottolineare la possibile relazione tra ampiezza, forza, pervasività di questo stato - sotto la forma di risorse assorbite attraverso le sue spese - e crescita effettiva della ricchezza prodotta dalla collettività (la moltitudine hobbesiana).

Nelle economie dei paesi avanzati il concetto di Leviatano è sinonimo di una struttura/organizzazione statale articolata e complessa che, erogando diverse forme di prestazioni sotto forma di beni pubblici, intermedia quote rilevanti del Pil.

Occorre però chiedersi se la domanda di beni pubblici (sicurezza interna ed esterna, protezione della salute, previdenza, amministrazione della giustizia, per citare i principali), che non può essere soddisfatta dal settore privato in modo efficiente a causa dei comportamenti opportunistici (*free-riding*) ed è quindi all’origine di fallimenti del mercato, sia una domanda di beni oggettivamente pubblici (cioè beni pubblici puri)³ o se, invece, per ragioni ideologiche o scelte politiche *a priori*, comprenda anche beni/servizi che, in alternativa, potrebbero essere prodotti in modo efficiente dal mercato, appesantendo in tal modo la struttura del settore pubblico sino a trasformarlo in un Leviatano “cattivo”.

Se il governo conoscesse le diverse disponibilità a pagare dei cittadini (preferenze rivelate), potrebbe chiedere ad ognuno un prezzo diverso per il bene pubblico. In mancanza di tale informazione, e visto che gli individui non sono disponibili a dichiarare la loro disponibilità a pagare, (problema delle preferenze non rivelate e, dunque, del *free-riding*), il bene pubblico deve essere finanziato con le imposte oppure con spesa in deficit, con un inevitabile impatto sulla crescita conseguente al generarsi di possibili effetti di spiazzamento.

A differenza però del *deficit spending*, le tasse (imposte e contributi sociali) generano forme di *compliance* inversamente proporzionali alla possibilità di adottare comportamenti oppor-

3 I beni pubblici (puri) presentano due caratteristiche fondamentali, *non rivalità* e *non escludibilità*, relative alla loro fruibilità che impediscono il normale funzionamento del mercato, agendo come fattori di distorsione del meccanismo *market-clearing* che presiede all’allocazione efficiente delle risorse. Per chiarire il concetto con un esempio, se consideriamo il bene difesa, come nel caso del pattugliamento delle acque territoriali da parte della marina militare o dello spazio aereo da parte dell’aviazione militare, tutti i cittadini nel loro complesso consumano questo particolare bene, poiché non può esservi *rivalità* tra i consumatori dato che il consumo di un individuo non diminuisce la disponibilità per gli altri consumatori, né *escludibilità*, in quanto marina e aviazione svolgono la propria missione istituzionale indipendentemente dal numero dei soggetti che ne usufruisce e quindi è impossibile escludere dal consumo chi non paga, se non a costi proibitivi (anche se, in questo caso, gli evasori fiscali si comportano da *free riders*).

tunistici da parte dei contribuenti (omettendone totalmente o parzialmente il pagamento), con il conseguente generarsi del fenomeno socialmente riprovevole dell'evasione fiscale.

Nell'approccio economico all'evasione fiscale, che vogliamo adottare in questo Rapporto, non si può prescindere da quanto "stato" ci sia all'interno del sistema economico. Tanto più che l'evidenza empirica⁴ chiarisce che la dimensione delle pretese fiscali della pubblica amministrazione è determinata, nel medio lungo termine, dall'ampiezza della spesa pubblica. Questo concetto si sintetizza come schema dello *spend and tax*, contrapposto a un più liberale *tax and spend*. Se la tassazione fosse determinata prima della spesa, cioè se la spesa avesse un vincolo nella tassazione, non si potrebbe creare debito pubblico (vengono prima le risorse e poi, vincolate alle prime, le spese). In paesi come l'Italia, invece, la pubblica amministrazione ha speso sistematicamente a prescindere dal gettito che poteva introitare. Taluni direbbero "a prescindere" e basta.

Più vorace è il Leviatano, maggiori saranno le imposte pretese. Proprio questo ha dato origine a un altro detto liberale - nell'accezione europea - sempre di matrice anglosassone: *starve the beast*, affamare la bestia, cioè provare a stringere sul fronte fiscale nella direzione opposta a quella rappresentata dallo stile italiano. Invece di tartassare i contribuenti per dare da mangiare alla bestia, ridurre l'imposizione, vincolare le possibilità di indebitarsi, e ridurre quindi forzosamente l'appetito dell'apparato pubblico, che va ridotto progressivamente.

Se maggiore voracità genera maggiori imposte desiderate, ciò non implica che tali imposte siano realmente versate. Maggiori pretese della pubblica amministrazione implicano maggiori vantaggi nell'adottare l'opzione *exit*, cioè di uscita dal sistema dell'economia legale per rifugiarsi nel sommerso. Con la conseguenza che il Leviatano aumenterà le pretese fiscali sui contribuenti che per qualche ragione non possono o non riescono ad evadere. Ma anche questi ultimi, a parità di altre condizioni, avranno meno voglia di partecipare all'attività produttiva, visto che minori ne risulteranno i vantaggi economici. Per esempio, l'incentivo a partecipare al mercato del lavoro o ad aumentare la propria offerta di tempo lavorativo decade.

Minore partecipazione e maggiore sommerso economico potrebbero implicare un ritmo alquanto ridotto di crescita del prodotto lordo della collettività. Inoltre, al crescere della quota di output intermediato dalla pubblica amministrazione potrebbero risultare spiazzati gli investimenti privati. Crescerebbero, poi, le inefficienze dovute alla mancanza di mercati liberi e concorrenziali.

Queste semplici considerazioni portano a immaginare una relazione non lineare tra frazione di output intermediato dallo stato e crescita dello stesso output⁵.

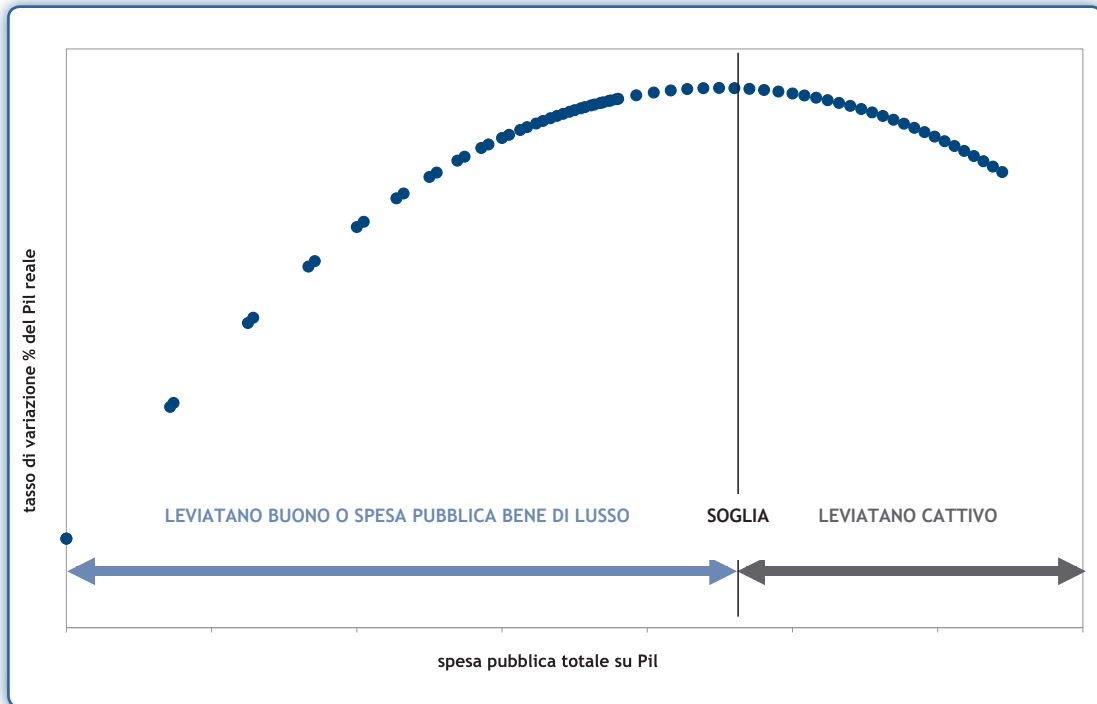
L'immagine grafica di questa relazione (fig. 1) è quella di una parabola prima crescente e poi, raggiunto il massimo, decrescente: in altre parole, superata una certa soglia, il rapporto

4 European Commission (2010). Sul tema del cosa causa cosa - cioè se vengono "prima" le spese o le imposte - si veda, tra gli altri, Bella, Quintieri (1998) dove, per il caso italiano, l'evidenza dello *spend and tax* non è rifiutata, anche controllando per il ruolo del Pil sul gettito e sulla spesa, mentre è rigettata l'ipotesi di *tax and spend*.

5 Per esempio Felli e Tria (2012) e Checherita e Rother (2010); questi ultimi utilizzano il debito pubblico piuttosto che le uscite pubbliche totali.

tra spesa pubblica complessiva e Pil genera una riduzione della crescita dello stesso Pil, a parità, ovviamente, di altre condizioni.

Fig. 1 - Valori ipotetici della spesa pubblica in % del Pil e della variazione del Pil reale



Fonte

Nell'interpretazione della relazione tra quota di spesa pubblica e variazione del prodotto lordo c'è l'ulteriore complicazione della causalità inversa: è infatti possibile che una quota della stessa spesa pubblica, per livelli di reddito presumibilmente modesti, sia rappresentata da servizi molto elastici al prodotto lordo. Si verificherebbe che una quota parte di output pubblico presenti un'elasticità maggiore di uno rispetto al Pil, secondo la cosiddetta Wagner's Law. In questo caso, la relazione tra quota di spesa pubblica su Pil e variazione del Pil reale andrebbe letta, per la prima parte, quella crescente, come il Pil che genera la spesa pubblica.

Ma al di là di questo, è un fatto che le evidenze empiriche disponibili, come vedremo nel prossimo paragrafo, convergono nel suggerire che per tutti gli stati moderni la relazione tra quota di uscite pubbliche su Pil e variazione reale dello stesso Pil sia negativa: vivremo già, quindi, nella condizione del Leviatano cattivo, particolarmente insidioso per la crescita economica.

1.1 Verifiche empiriche

In questo paragrafo abbiamo cercato di verificare, su un piano meramente aneddotico e descrittivo, se si dimostri quanto meno non manifestamente infondato il sospetto che un peso eccessivo del settore pubblico, misurato dall'ammontare delle uscite totali delle Amministrazioni pubbliche in rapporto al Pil, possa determinare un progressivo rallentamento della crescita, almeno a partire da un determinato valore-limite della quota.

Non è stata fatta alcuna distinzione in termini di composizione delle uscite totali tra i due principali aggregati, cioè spesa corrente e spesa in conto capitale, per due ragioni:

- in primo luogo, perché ai fini della correlazione tra crescita e dimensione delle uscite pubbliche in rapporto al Pil, tale distinzione è priva di rilevanza statistica, considerando l'incidenza davvero modesta della spesa in conto capitale sulle uscite totali;
- in secondo luogo, perché risulta problematico verificare *a priori* se le uscite in conto capitale (sostanzialmente investimenti produttivi pubblici e contributi agli investimenti produttivi dei settori market) possano essere valutate nell'area del Leviatano buono o del Leviatano cattivo, in quanto, per loro natura, possono generare fenomeni di *crowding out* nei confronti degli investimenti produttivi delle imprese private, con un effetto netto sul tasso di crescita Pil di dubbia determinazione; in fondo, quello che ci interessa è soltanto una relazione approssimativa tra spesa pubblica, a qualsiasi titolo effettuata, e crescita economica.

Tab. 1 - Uscite totali delle Amministrazioni Pubbliche e crescita

	uscite totali in % del Pil									v.m.a. % del Pil reale	
	1970	1980	1990	2000	2007	2008	2009	2010	2011	1971-2007	2008-2011
Belgio	40,2	54,9	52,3	49,1	48,3	49,9	53,8	52,9	52,4	2,4	0,6
Danimarca	41,4	52,7	55,4	53,7	50,8	51,9	58,4	58,5	58,2	2,2	-0,9
Germania	38,9	47,4	44,2	45,1	43,5	44,0	48,1	47,9	45,7	2,2	0,6
Irlanda	37,1	50,1	42,8	31,2	36,6	42,8	48,9	66,8	45,7	5,1	-2,4
Grecia	22,3	26,9	45,2	47,1	47,6	50,6	53,8	50,2	50,3	2,8	-3,1
Spagna	20,1	30,5	41,3	39,2	39,2	41,5	46,3	45,6	43,0	3,1	-0,6
Francia	37,8	46,0	49,6	51,7	52,6	53,3	56,7	56,6	56,6	2,5	0,1
Italia	31,0	40,9	53,0	45,9	48,2	49,2	52,5	51,2	50,5	2,3	-1,1
Lussemburgo	28,8	48,1	37,7	37,6	36,3	37,1	43,0	42,5	43,2	4,2	-0,1
Paesi Bassi	43,2	55,2	54,9	44,2	45,3	46,2	51,5	51,2	50,3	2,7	0,4
Austria	40,1	50,0	51,5	51,9	48,6	49,3	52,9	52,5	51,5	2,7	0,7
Portogallo	18,6	32,4	38,5	41,1	44,4	44,8	49,9	51,3	49,1	3,3	-0,8
Finlandia	30,7	40,1	48,1	48,3	47,2	49,1	55,6	55,1	54,5	3,1	-0,2
Svezia	45,1	64,4	63,4	55,1	51,0	51,7	55,0	52,9	51,5	2,3	0,9
Regno Unito	42,0	47,6	41,1	36,8	43,9	47,8	51,5	50,6	49,9	2,5	-0,8
Stati Uniti	32,5	34,2	37,2	33,9	36,8	39,1	42,7	42,5	42,1	3,1	0,2
Giappone	19,5	32,9	31,6	39,0	35,9	37,2	42,0	41,1	42,8	3,1	-1,0

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

Dalla tab. 1 è desumibile una tendenza di lungo periodo, che vede un costante aumento della quota delle uscite totali in rapporto al Pil. Ciò risulta vero, con maggiore o minore inten-

sità, per quasi tutte le economie europee ed il Giappone, mentre per gli Stati Uniti emerge una sostanziale stabilità della quota tra il 30% ed il 37%⁶.

Nell'ambito poi di quest'analisi descrittiva, si è volutamente separato il periodo 1970-2007 da quello successivo 2008-2011 per distinguere l'incremento della spesa pubblica, intesa nella sua dimensione più ampia, realizzatosi nella fase pre-recessiva - e quindi in assenza di *shock* sul ciclo economico - da quello originato dai consistenti interventi a carico dei bilanci pubblici dei diversi paesi per fronteggiare la crisi internazionale originata dai *subprimes* e poi sfociata nella profonda recessione del 2009, i cui effetti sono ancora in fase di lento riassorbimento⁷. Tra il 2008 ed il 2011, infatti, in oltre la metà dei 17 paesi oggetto del confronto, la quota delle uscite totali in rapporto al Pil ha raggiunto livelli tra il 50% ed il 55%, a fronte di tassi medi annui di crescita in gran parte negativi o appena positivi per qualche decimo di punto.

Relativamente alle tendenze di lungo periodo 1970-2007, si è assistito ad un graduale processo di convergenza nell'ambito dei paesi europei, che ha portato i sistemi economici caratterizzati da quote di spesa pubblica in rapporto al Pil tra il 20% ed il 30% (come Grecia, Spagna, Italia, Lussemburgo, Finlandia e Portogallo), su quote prossime al 50%, vicine a quelle tradizionalmente elevate, per le peculiari caratteristiche del modello socio-economico, dei paesi scandinavi.

Nel 1970, infatti, la media aritmetica delle quote di spesa pubblica per i paesi europei di tab. 1 corrispondeva a circa il 35%, con una deviazione standard dell'8,4%, considerando che lo scarto tra il paese a quota più elevata, cioè la Svezia con il 45,1%, e quello a quota più ridotta, il Portogallo, con il 18,6%, era di oltre il 142%. Nel 2007, la media delle quote di spesa pubblica è risultata pari a quasi il 46%, con un sostanziale dimezzamento della deviazione standard al 4,8%, derivante da uno scarto tra il paese a quota più elevata, la Francia con il 52,6%, e quello a quota più bassa, l'Irlanda con il 36,6%, ridottosi a poco più del 43%, cioè meno di un terzo. In pratica, nel 1970 la volatilità delle quote di spesa pubblica sfiorava il 26%, per ridursi al di sotto dell'11% nel 2007.

Nell'arco di un quarantennio circa, anche probabilmente per i processi via via più spinti di integrazione europea, i paesi a minore impatto di spesa pubblica hanno colmato il divario che li separava da quelli tradizionalmente orientati ad un'economia di mercato più fortemente intermediata dall'intervento pubblico.

Naturalmente, queste evidenze riflettono processi complessi, che dipendono da fattori legati all'organizzazione istituzionale e amministrativa degli Stati, nonché alle politiche discrezionali adottate di volta in volta nei diversi cicli politici. Si pensi, ad esempio al caso del Regno Unito, dove la lunga fase liberista dei governi conservatori (guidati da Margaret Thatcher) ha de-

6 Il confronto avrebbe potuto riguardare un numero certamente più elevato di paesi, estendendolo ad esempio ai 27 dell'Unione Europea o all'aggregato ancora più ampio delle economie avanzate dell'area Ocse, ma per coerenza con le parti sviluppate di seguito, relative alla stima dell'evasione fiscale, si è preferito limitarlo ai 17 paesi per i quali è stato possibile trovare informazioni puntuali relative sia alla ricostruzione della spesa pubblica in serie storica lunga, sia alla misura del sommerso economico (cfr. più avanti il par. 2.2) utilizzato come *proxy* del livello di evasione fiscale nel modello stimato (capitolo 4).

7 Nell'anno in corso, i principali organismi internazionali, FMI, Ocse e la stessa Commissione Europea, prevedono una fase di generale e consistente rallentamento della crescita, che per alcune economie avanzate europee si tradurrà in una nuova recessione dell'ordine dell'1,5-2% (l'Italia a -1,9%, secondo il FMI) e per quelle periferiche come Grecia e Portogallo una contrazione tra il 3% ed il 5%.

terminato, tra l'inizio degli anni ottanta e i primi anni novanta, una decisa involuzione del ruolo della spesa pubblica, ridottasi in quota rispetto al Pil per l'adozione di politiche di tipo *supply-side*, con l'introduzione di riforme strutturali poi mantenute anche dai successivi governi a guida laburista. Così come fa da contraltare il caso dell'Italia, dove l'andamento nel tempo della spesa pubblica in rapporto al Pil sembra risultare *indifferente* al ciclo politico, anche probabilmente a causa di un assetto istituzionale che privilegia metodi transattivi e forme di mediazione nei processi di formazione delle coalizioni che esprimono e sostengono i governi.

Dal contesto europeo si distaccano, invece, Stati Uniti e Giappone, paesi nei quali il profilo dimensionale del settore pubblico nell'arco del periodo 1970-2007 si è mantenuto stabilmente e significativamente al di sotto del 40% in termini di spesa pubblica su Pil.

Dalla tab. 1 scaturisce, poi, una seconda evidenza rispetto alla correlazione tra dimensione del comparto pubblico e crescita dell'economia.

I paesi che nel periodo considerato hanno mantenuto una quota di spesa in percentuale del Pil inferiore o nell'intorno del 40%, risultano essere quelli con un tasso medio annuo di crescita in termini reali superiore al 3%. Per i rimanenti, il tasso di crescita oscilla tra il 2% ed il 2,5%, più vicino all'estremo inferiore laddove il settore pubblico è misurato da una quota di spesa tendente al 50% del Pil.

Queste indicazioni, trovano conferma in una tabella descrittiva della correlazione di tipo quadratico che ipotizza la crescita reale del Pil influenzata dalla dimensione della spesa pubblica in rapporto al Pil e dal suo valore al quadrato, basata su una semplice regressione tra le variabili, che per alcuni paesi mostra chiaramente il generarsi di una curva interpolante a forma di U rovesciata, cioè l'arco discendente di una parabola con la concavità rivolta verso il basso. La stima della regressione i cui risultati sono rappresentati in tab. 2, è stata fatta senza la costante, vale a dire ipotizzando che in totale assenza di spesa pubblica, il tasso di crescita del Pil reale pro capite sia nullo, e quindi una rappresentazione grafica della relazione stimata genererebbe una curva con concavità verso il basso priva di intercetta verticale, cioè passante per l'origine degli assi. Le relazioni stimate per i 17 paesi sono, inoltre, tutte statisticamente significative.

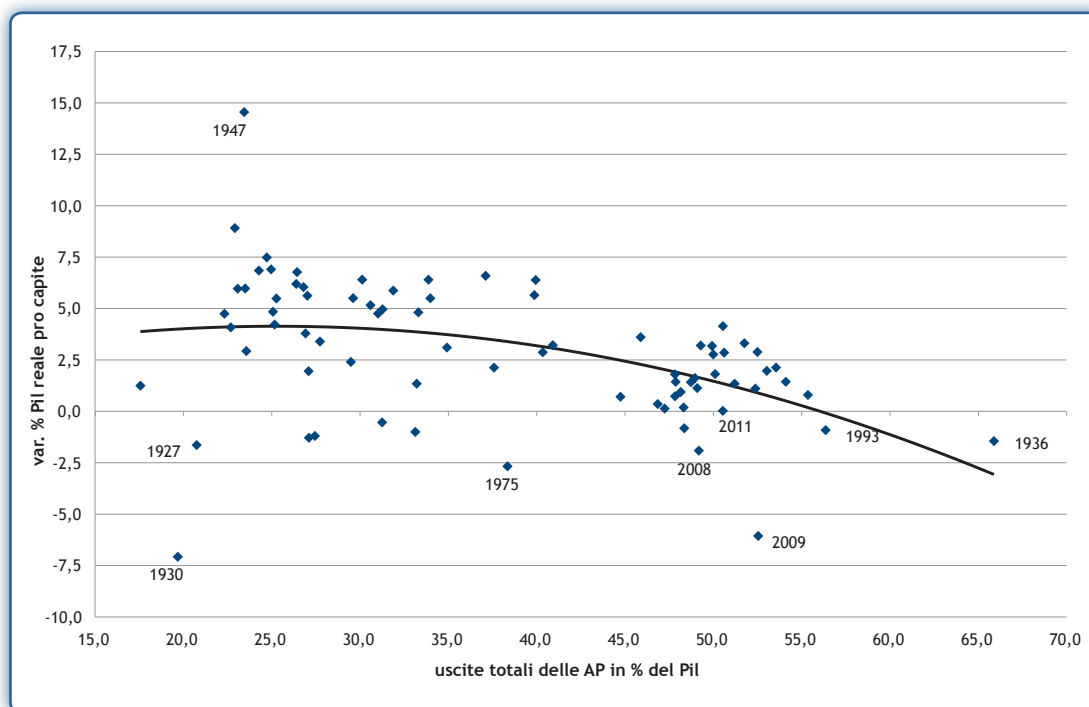
Tab. 2 - Sintesi delle relazioni quadratiche tra spesa pubblica e crescita: valori-soglia indicativi del rapporto spesa pubblica su Pil oltre il quale la var. % del Pil reale pro capite tende a ridursi

	soglia in % del Pil		soglia in % del Pil		soglia in % del Pil
Svezia	39,6	Austria	29,6	Spagna	25,3
Danimarca	36,7	Francia	28,5	Grecia	24,9
Olanda	33,2	Italia	28,1	Portogallo	24,1
Belgio	31,1	Germania	26,5	Stati Uniti	20,5
Finlandia	31,0	Lussemburgo	25,8	Giappone	20,2
Irlanda	29,2	Regno Unito	25,7		

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

Occorre ribadire e sottolineare che tali valori-soglia sono meramente teorici, nel senso che dato il ruolo che il settore pubblico ha assunto all'interno delle economie avanzate, è impensabile ipotizzare che per massimizzare il tasso di crescita la quota di spesa pubblica in rapporto al Pil debba scendere al di sotto del 30%. Il valore esplicativo delle stime ottenute dalla regressione risiede esclusivamente nella conferma di una relazione negativa non lineare tra livello della spesa pubblica e tasso di crescita reale dell'economia, secondo la quale è possibile individuare un ammontare ottimale di spesa pubblica che consente di rendere massimo il tasso di crescita, un livello di spesa cioè superato il quale si genera un fenomeno di forte rallentamento degli incrementi del Pil reale pro capite, che regrediscono rispetto al massimo raggiunto in corrispondenza della soglia ottimale di spesa pubblica.

Fig. 2 - L'impatto della spesa pubblica in % del Pil sulla crescita reale pro capite in Italia 1927-1939, 1947-2001



Fonte

Per l'Italia, questa correlazione ad U rovesciata sembra emergere in forma piuttosto evidente anche sulla base di una semplice rappresentazione grafica (fig. 2), correlando il tasso di crescita del Pil reale pro capite alla quota di spesa pubblica sul Pil. A tale scopo sono state ricostruite serie storiche lunghe retropolate sino al 1926 di entrambe le variabili⁸ e ciò ha consentito

8 L'Istat diffonde correntemente serie storiche omogenee della contabilità nazionale a partire dal 1970 per il conto delle risorse e degli impieghi, e quindi per il Pil, e dal 1980 per il conto consolidato delle Amministrazioni pubbliche, da cui ricavare le indicazioni sulle uscite totali. Esistono poi compendi statistici, sempre di fonte Istat, che contengono serie storiche non omogenee ed espresse, quando in termini reali, in ann-base differenti - in quanto precedenti l'adozione dello schema del Sec95 attualmente vigente che regola la costruzione dei conti economici nazionali di tutti paesi della UE - che consentono, attraverso tecniche di interpolazione e di ricostruzione dei profili di crescita, di risalire, in alcuni casi, sino all'anno di fondazione del Regno d'Italia (1861). Il ricorso a questi strumenti ha reso possibile retropolare le serie storiche del Pil in termini reali e a prezzi correnti, nonché delle uscite totali delle

di “intuire” in misura più netta l'esistenza dell'arco ascendente della curva, al fine di affermare l'esistenza di un “Leviatano buono”, quando, cioè, una dimensione gradualmente crescente di spesa pubblica si coniuga con incrementi della ricchezza in termini reali anch'essi crescenti.

Ma, certamente, appare non manifestamente infondato che un progressivo ridimensionamento della spesa pubblica, attraverso, per esempio, un'attuazione della *spending-review* troppe volte annunciata ma mai realizzata, che ridurrebbe sprechi e inefficienze attraverso una riqualificazione delle singole missioni su cui è articolato il conto delle amministrazioni pubbliche, potrebbe riportare il paese su quel sentiero di crescita più duraturo e stabile che da troppo tempo sembra essersi smarrito.

Queste suggestioni, peraltro, implicano che ai fini della crescita non conti tanto o soltanto il saldo del bilancio pubblico, cioè l'eventuale impostazione virtuosa ed equilibrata della finanza pubblica, ma assuma rilevanza più pregnante il livello assoluto e in percentuale del Pil, delle entrate e delle uscite: oltre una certa soglia, virtuosa o in deficit, la conduzione della finanza pubblica deve porsi l'obiettivo di ridurre l'ammontare di output intermediato dalla pubblica amministrazione.

Occorre, a questo punto, cercare di comprendere se il *trade off* tra dimensione del settore pubblico - misurato dalle uscite totali in rapporto al Pil a partire da un certo valore limite - e tasso di crescita dell'economia, così come emerso fin'ora, sia accettabile ai fini del raggiungimento di obiettivi di equità sociale - tali, dunque, da giustificare livelli di tassazione proporzionalmente elevati - o se rifletta, piuttosto, una crescita anomala del settore pubblico caratterizzata da eccessi di spesa improduttiva.

Tra il 1970 ed il 2007 e, ancora, negli anni successivi al 2008, il complesso della spesa pubblica è cresciuto con dinamiche differenti tra i paesi, riconducibili sia ai differenti modi di interpretare il ruolo del settore pubblico come agente economico, sia la composizione stessa della spesa.

Anche sotto questo profilo, è possibile individuare tratti comuni che riflettono le differenze tra paesi latino-mediterranei, paesi ad elevata efficienza amministrativa e paesi a prevalente orientamento sociale (modello scandinavo), come emerge dall'ordinamento della tab. 3, nella quale le diverse economie seguono una graduatoria decrescente secondo l'incremento medio annuo delle uscite totali.

Il gruppo dei paesi latino-mediterranei (coincidenti con il poco lusinghiero acronimo di PIGS) ha esibito nel lungo periodo un tasso medio annuo di crescita delle uscite totali superiore al 10%, con punte di oltre il 17% per Grecia e Portogallo. Si potrebbe ritenere che tali andamenti replichino la dinamica dell'inflazione, tradizionalmente elevata per molti decenni, a partire dal primo shock petrolifero, in questi paesi. In realtà, la spesa pubblica, nella sua accezione più ampia, è cresciuta ad un ritmo medio annuo più sostenuto del corrispondente tasso del Pil nominale, a dimostrazione che per un lungo periodo di tempo la spesa pubblica ha rappresentato, nelle scelte del *policy maker*, una variabile non vincolata alla capacità di produrre ricchezza.

Amministrazioni pubbliche, per le elaborazioni necessarie a generare la fig. 2. Cfr. Istat, Sommario di statistiche storiche 1926-1985, Roma, 1986.

Tab. 3 - Uscite totali delle Amministrazioni Pubbliche, Pil e debito pubblico
var. % medie annue

	1971-2007		1970	2007	2008-2011		2008	2011
	Uscite totali	Pil nominale	Debito pubblico in % del Pil	Debito pubblico in % del Pil	Uscite totali	Pil nominale	Debito pubblico in % del Pil	Debito pubblico in % del Pil
Grecia	17,8	15,4	17,9	107,4	0,8	-0,6	113,0	162,8
Portogallo (a)	17,1	14,4	13,6	68,3	3,0	0,4	71,6	101,6
Spagna	13,9	11,8	14,7	36,2	2,9	0,5	40,1	69,6
Irlanda	12,7	12,7	49,2	24,9	0,6	-4,8	44,3	108,1
Italia	12,1	10,8	37,4	103,1	1,6	0,4	105,8	120,5
Finlandia	10,1	8,8	11,5	35,2	5,1	1,4	33,9	49,1
Regno Unito	9,5	9,3	78,4	44,4	5,1	1,8	54,8	84,0
Lussemburgo	9,2	8,6	20,1	6,7	7,3	2,7	13,7	19,5
Francia (b)	8,6	7,6	19,8	64,2	3,2	1,3	68,2	85,4
Svezia	8,3	8,0	26,8	40,2	3,1	2,8	38,8	36,3
Danimarca (c)	7,9	7,3	13,0	27,5	4,8	1,3	34,5	44,1
Stati Uniti	7,7	7,3	47,0	62,4	5,2	1,8	71,8	101,0
Giappone	7,1	5,4	10,6	167,0	2,4	-2,0	174,1	206,2
Belgio	7,0	6,4	60,0	84,1	4,6	2,5	89,3	97,2
Austria	6,8	6,3	18,4	60,2	3,9	2,4	63,8	72,2
Olanda (d)	6,5	6,4	40,2	45,3	4,2	1,5	58,5	64,2
Germania	5,4	5,1	17,8	65,2	2,7	1,4	66,7	81,7

(a) 1973, (b) 1977, (c) 1971, (d) 1975.

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

Una seconda peculiarità che distingue i PIGS dagli altri paesi europei e dagli Usa è che la convergenza del livello delle uscite totali in rapporto al Pil (come si è visto dalla tab. 1) su valori prossimi e/o nell'intorno del 50%, si è verificato essenzialmente a danno degli equilibri di finanza pubblica, come denotano i livelli assoluti superiori al 100% per Italia e Grecia, o anche il triplicarsi o quadruplicarsi, nel corso di quattro decenni, del livello iniziale debito/Pil dei primi anni settanta per Portogallo e Spagna. Naturalmente, gli incrementi dello stock del debito sono stati alimentati dai disavanzi di bilancio cumulatisi nel tempo.

Nel periodo tra il 2008 ed il 2011, le uscite totali sono cresciute in tutti i paesi ben al di sopra della crescita nominale del Pil, per effetto dei programmi di protezione sociale messi in atto per fronteggiare la prolungata fase recessiva.

I paesi europei diversi dai PIGS insieme agli Usa, hanno, invece, mantenuto nel lungo periodo un profilo di crescita della spesa pubblica complessiva sostanzialmente in linea con la dinamica del Pil nominale, con un controllo più rigido dei meccanismi di spesa e una disciplina di bilancio più rigorosa.

Il Giappone, invece, rappresenta una sorta di *outlier* nell'ambito dei paesi oggetto del confronto. Con una spesa pubblica incrementatasi ad un ritmo medio annuo superiore di due punti rispetto al Pil nominale, si è verificata una crescita esplosiva del debito pubblico, che ha ormai superato il 200% del Pil. All'origine di tale fenomeno vi sono certamente le politiche fiscali e monetarie fortemente espansive messe in atto dalle autorità giapponesi a partire dalla fine degli anni novanta, in concomitanza della cosiddetta crisi asiatica, con iniezioni di ingente liquidità nel sistema economico al fine di contrastare la caduta della domanda interna, con effetti però modesti considerando che il Giappone permane ormai da quasi un ventennio in una stabile stagnazione. Le politiche discrezionali dei decisori giapponesi si sono dunque informate ai principi del *deficit-spending*, come dimostra il fatto che la pressione fiscale in Giappone dalla fine degli anni novanta ad oggi sia cresciuta di appena due punti, dal 28% a poco più del 30%, venendosi a creare un crescente e consistente disavanzo di bilancio che ha alimentato la spirale del debito, detenuto però per oltre il 90% dello stock dalle famiglie giapponesi, cosa che lo mette al riparo dalle fibrillazioni dei mercati riguardo ai debiti sovrani.

Nella figura 3 è stata messa in relazione la spesa sociale (pari alla somma delle prestazioni sociali in denaro ed in natura erogate dalle Amministrazioni pubbliche⁹) in rapporto alle uscite totali delle Amministrazioni pubbliche - sull'asse verticale, quindi come variabile dipendente - con le medesime uscite totali rapportate al Pil, sull'asse delle ascisse, quindi come variabile indipendente. Per ciascuno dei singoli anni considerati si è calcolato il valore medio dei paesi sia per le spese sociali in percentuale della spesa totale, sia della spesa totale in rapporto al Pil, verificando rispetto a tali valori medi la posizione dei diversi paesi.

In pratica, la quota di spesa sociale rispetto alle uscite totali riflette indirettamente la composizione di tutta la spesa pubblica complessivamente intesa, evidenziandone quella che potrebbe identificarsi con la sua missione più "nobile", cioè la funzione redistributiva sotto forma di prestazioni in denaro e in natura fornite ai cittadini e corrispondenti sostanzialmente alle presentazioni previdenziali, assistenziali e a tutela della salute.

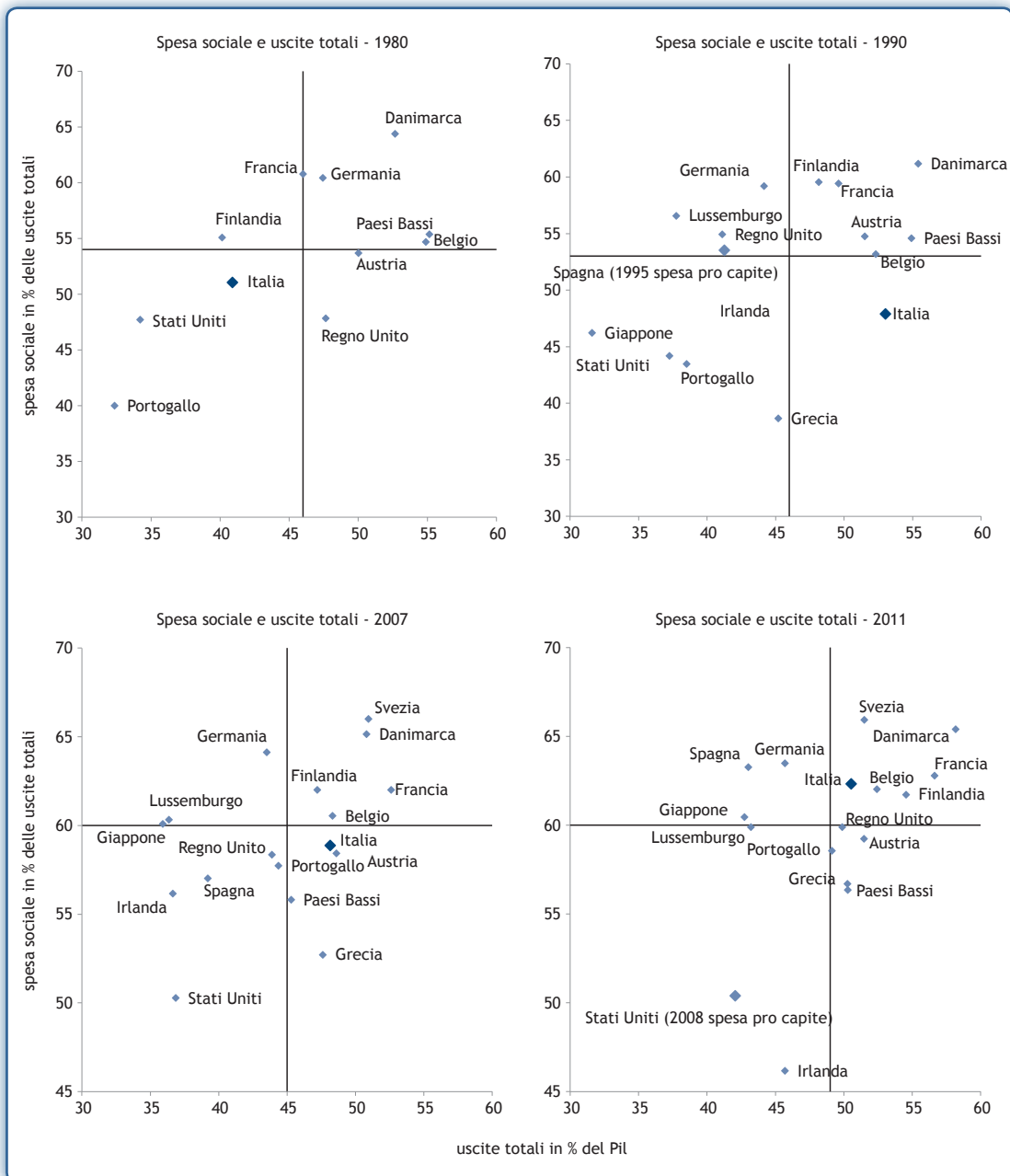
I valori medi suddividono i diagrammi in quattro quadranti, interpretabili secondo la nota convenzione antioraria degli assi cartesiani.

Il primo quadrante identifica l'area definibile delle economie ed elevata dimensione del settore pubblico, con livelli superiori alla media dei paesi oggetto del confronto sia in termini di quota di spesa sociale, sia in termini di spesa totale in rapporto al Pil. Il secondo quadrante identifica un'area definibile come *social-oriented*, dove cioè una parte prevalente della spesa pubblica è destinata alla protezione sociale, ma presenta livelli complessivi in rapporto al Pil inferiori alla media dei paesi, più vicini quindi al concetto di Leviatano virtuoso. Il terzo quadrante, quello

9 Si tratta di tutte le prestazioni in denaro di tipo previdenziale (sia previdenza pubblica, sia previdenza complementare da fondi pensione), di tipo assistenziale (ad esempio per gli anziani e i minori) e di tutte le cosiddette prestazioni in natura, vale a dire tutti quei beni e servizi individuali forniti come trasferimenti in natura alle singole famiglie da parte delle amministrazioni pubbliche (per esempio, l'assegnazione di alloggi popolari, l'erogazione di sussidi per il pagamento degli affitti, la concessione di agevolazioni tariffarie per il trasporto pubblico, prestazioni relative ai servizi educativi e culturali).

in basso a sinistra, identifica l'area a ridotta presenza del settore pubblico e conseguente minore funzione redistributiva in termini di protezione sociale. Il quarto quadrante, infine, identifica l'area del Leviatano non virtuoso, cioè della spesa pubblica eccessiva in assoluto e relativamente poco orientata alla protezione sociale.

Fig. 3 - La spesa totale: spesa sociale o spesa improduttiva?



Elaborazioni Ufficio Studi Confcommercio su dati Commissione Europea.

Buona parte dei paesi dell'Europa continentale, caratterizzati da una maggiore efficienza amministrativa, e i paesi scandinavi, occupano stabilmente il quadrante in alto a destra, confermando di interpretare stabilmente nel tempo e con maggiore efficacia il modello dell'economia sociale di mercato.

Parimenti, il terzo quadrante è stabilmente occupato da Usa e Giappone, coerentemente con l'impostazione più marcatamente liberista del sistema economico che prevede minori livelli relativi di protezione sociale.

L'Italia, che all'inizio degli anni ottanta si collocava nel terzo quadrante, con livelli di spesa pubblica inferiore alla media delle altre economie avanzate europee, ha poi evidenziato nei successivi decenni una propensione verso il Leviatano a minor ruolo sociale, spostandosi stabilmente nell'adiacente quarto quadrante, tipico di spesa pubblica complessiva in rapporto al Pil superiore alla media assieme a ridotti livelli relativi di spesa per prestazioni sociali, migliorando la funzione redistributiva solo negli anni successivi al 2008, a seguito dell'adozione di misure anticicliche a favore delle famiglie per contrastare la riduzione del reddito conseguente alla recessione.

2. LA PRESSIONE FISCALE APPARENTE E IL CARICO EFFETTIVO SUI CONTRIBUENTI IN REGOLA

I dati ufficiali disponibili permettono di effettuare una semplice analisi descrittiva della pressione fiscale apparente, data dal gettito derivante dalle imposte dirette, indirette, dai contributi sociali e imposte in conto capitale sul Pil. Come detto in precedenza, questo indicatore non è rappresentativo del vero carico fiscale gravante sui singoli cittadini, in considerazione del fatto che nel Pil viene computata anche la quota di sommerso.

Tab. 4 - La pressione fiscale apparente
in % del Pil

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
UE	41,6	40,7	40,1	40,1	39,9	40,2	40,7	40,6	40,4	39,7	39,6
Belgio	47,1	47,1	47,3	46,7	46,8	46,8	46,4	45,9	46,3	45,5	46,1
Bulgaria	31,5	30,8	28,5	31,0	32,5	31,3	30,7	33,3	32,3	29,0	27,5
Rep. Ceca	33,9	33,8	34,6	35,5	35,9	35,7	35,4	35,9	34,5	33,6	33,8
Danimarca	50,2	49,4	48,8	49,0	50,0	51,7	50,5	49,8	48,9	49,0	49,1
Germania	42,8	40,9	40,4	40,6	39,7	39,7	40,0	40,0	40,2	40,7	39,5
Estonia	31,0	30,1	31,1	30,8	31,4	30,2	30,8	31,5	31,8	36,1	34,1
Irlanda	32,5	30,7	29,5	30,1	31,3	31,8	33,3	32,7	31,1	29,9	29,7
Grecia	36,9	35,5	36,0	34,4	33,7	34,4	33,0	34,4	34,2	32,7	33,3
Spagna	35,0	34,5	35,1	34,7	35,5	36,7	37,6	38,0	33,9	31,6	32,9
Francia	46,0	45,6	45,1	44,9	45,1	45,6	45,9	45,2	45,0	44,0	44,5
Italia	41,8	41,5	40,8	41,3	40,7	40,3	42,0	43,0	43,0	43,3	42,8
Cipro	29,6	30,5	30,6	32,1	32,9	34,8	35,5	39,9	38,5	35,5	35,9
Lettonia	29,9	29,0	28,8	28,8	28,8	29,4	30,8	30,8	29,7	27,0	27,5
Lituania	30,0	28,5	28,2	28,0	28,4	28,7	29,6	29,9	30,4	29,7	27,4
Lussemburgo	40,0	40,5	40,1	39,0	38,2	38,5	36,7	36,5	36,3	38,6	38,0
Ungheria	39,9	38,8	38,1	37,9	37,5	37,5	37,4	40,5	40,4	40,2	37,8
Malta	29,1	31,2	32,6	32,2	34,1	35,2	35,4	36,1	35,1	35,6	34,6
Olanda	40,9	39,4	38,7	38,4	38,5	38,6	39,8	39,5	39,9	39,1	39,5
Austria	45,1	46,8	45,3	45,2	44,6	43,6	43,0	43,2	44,2	44,3	43,7
Polonia	32,8	32,1	32,8	32,3	31,8	33,1	34,1	34,8	34,3	31,8	31,8
Portogallo	33,7	33,4	34,3	34,7	33,9	35,0	35,7	35,9	35,9	34,4	34,8
Romania	30,6	28,9	28,5	28,1	27,7	28,5	29,1	29,8	28,8	27,7	28,1
Slovenia	37,5	37,7	38,1	38,3	38,4	38,9	38,5	37,9	37,5	37,9	38,2
Slovacchia	34,1	33,2	33,1	33,0	31,7	31,5	29,4	29,5	29,4	29,0	28,3
Finlandia	47,4	44,9	44,8	44,3	43,6	44,1	43,9	43,1	43,0	42,7	42,2
Svezia	52,1	49,9	47,9	48,3	48,5	49,3	48,7	47,8	46,9	47,3	46,3
Regno Unito	38,1	37,9	36,4	36,2	36,7	37,6	38,3	37,9	39,5	36,6	37,4
Islanda	37,1	35,3	35,3	36,7	37,8	40,6	41,4	40,5	36,6	33,8	35,0
Norvegia	42,2	42,4	42,7	41,8	42,9	43,1	43,6	43,2	42,5	41,6	42,3
Svizzera	29,9	29,4	29,8	29,2	28,9	29,2	29,1	28,9	29,2	29,6	29,3
Stati Uniti	29,8	28,7	26,3	25,8	26,1	27,5	28,3	28,3	26,7	24,6	25,3
Giappone	27,7	28,7	27,3	27,2	26,6	27,6	28,9	29,1	29,7	28,0	29,0
Canada	35,7	34,6	33,6	33,2	33,3	33,3	33,3	33,1	31,7	32,2	31,2

Elaborazioni Ufficio Studi Confindustria su dati Commissione Europea.

Il confronto internazionale (tab. 4), limitatamente al passato decennio, permette di evidenziare come in Italia, in contrasto con quanto avvenuto nel complesso dei principali paesi europei, la PFA (pressione fiscale apparente) sia aumentata (in particolare, negli ultimi anni). Nel 2000 l'Italia risultava sostanzialmente in linea con la media (41,8 a fronte del 41,6), dopo 10 anni la PFA nel nostro Paese è salita di 1 punto percentuale (42,8%) a fronte di una diminuzione di 2 punti nella media della UE (39,6%).

Il processo di tendenziale riduzione della PFA ha interessato anche Paesi come Svezia e Danimarca che partivano da un livello di pressione fiscale superiore al 50%. Queste dinamiche hanno portato l'Italia dal 9° al 6° posto tra i paesi esaminati con una diminuzione del divario con il paese leader (nel 2000 la Svezia, nel 2010 la Danimarca) da oltre 10 punti percentuali a poco più di 6.

Alla luce dei dati relativi alla quota di sommerso economico presente nell'economia italiana è evidente come l'incremento della pressione fiscale registrato nel nostro paese nel precedente decennio non sia imputabile ad un recupero di gettito, ma derivi da un incremento dell'imposizione su quella parte di cittadinanza che paga le imposte.

2.1 Imposte dirette, imposte indirette e contributi sociali: evidenze descrittive nel confronto internazionale

Analizzando l'incidenza delle diverse imposte che contribuiscono alla determinazione del carico fiscale (tabb. 5, 6), si evidenzia come nel confronto tra il 2000 ed il 2010 nella maggior parte dei paesi si è spostato il carico dall'imposizione diretta sul reddito agli altri tributi. In particolare, si è registrata, seppure in modo non uniforme, una tendenza all'incremento del peso dei contributi sociali sul totale. Questo fenomeno è in parte correlato ai problemi di sostenibilità dei sistemi pensionistici presenti in molti paesi.

L'Italia non si discosta da queste tendenze di fondo che hanno portato ad un significativo spostamento verso la parte di imposizione che deriva dai contributi sociali, e pertanto con un aumento dei tributi sul lavoro regolare. Si è passati da una incidenza pari al 29,4% del 2000 al 32,1% del 2010.

Il trasferimento è stato realizzato principalmente attraverso un aumento della quota che deriva dai contributi pagati dai lavoratori, dipendenti ed autonomi.

Nello stesso periodo si è ridotta in Italia la quota di gettito che deriva dal pagamento delle imposte indirette.

Tab. 5 - Incidenza delle imposte sul carico fiscale complessivo
anno 2000 (totale delle righe = 100)

	Dirette	Indirette	Contributi sociali	Altre imposte (*)
UE	33,2	31,5	33,5	1,7
Belgio	36,1	27,4	33,9	2,6
Bulgaria	21,5	43,8	34,4	0,4
Rep. Ceca	23,4	32,0	44,5	0,1
Danimarca	60,3	33,9	5,3	0,6
Germania	29,9	24,9	43,4	1,8
Estonia	25,0	39,8	35,4	-0,1
Irlanda	40,5	39,8	17,2	2,5
Grecia	26,4	37,2	34,1	2,3
Spagna	29,3	32,6	36,8	1,2
Francia	26,2	33,1	39,0	1,8
Italia	34,3	34,9	29,4	1,4
Cipro	37,4	41,1	22,4	-0,8
Lettonia	24,5	41,5	34,0	0,0
Lituania	28,0	41,8	31,2	-1,0
Lussemburgo	37,3	33,7	27,3	1,6
Ungheria	24,7	41,7	33,5	0,1
Malta	31,2	42,2	25,9	0,7
Olanda	28,4	28,6	40,2	2,8
Austria	29,1	32,4	37,2	1,4
Polonia	21,9	38,5	39,5	0,1
Portogallo	28,2	38,5	31,4	1,9
Romania	22,8	39,8	37,4	0,0
Slovenia	19,4	42,0	38,4	0,1
Slovacchia	21,7	36,6	41,6	0,1
Finlandia	44,5	28,4	25,6	1,6
Svezia	43,1	30,5	25,2	1,2
Regno Unito	43,1	34,8	19,9	2,2
Islanda	43,2	48,9	7,8	0,1
Norvegia	47,4	32,3	21,2	-0,9
Svizzera	50,2	24,8	24,1	0,9
Stati Uniti	50,7	24,0	24,1	1,2
Giappone	31,7	30,9	36,0	1,3
Canada	50,9	36,1	12,9	0,0

(*) Imposte in conto capitale e altre imposte indirette quali, per i paesi della UE, le imposte versate alla UE. Elaborazioni Ufficio Studi Confcommercio su dati Commissione Europea.

**Tab. 6 - Incidenza % delle imposte sul carico fiscale complessivo
anno 2010 (totale delle righe = 100)**

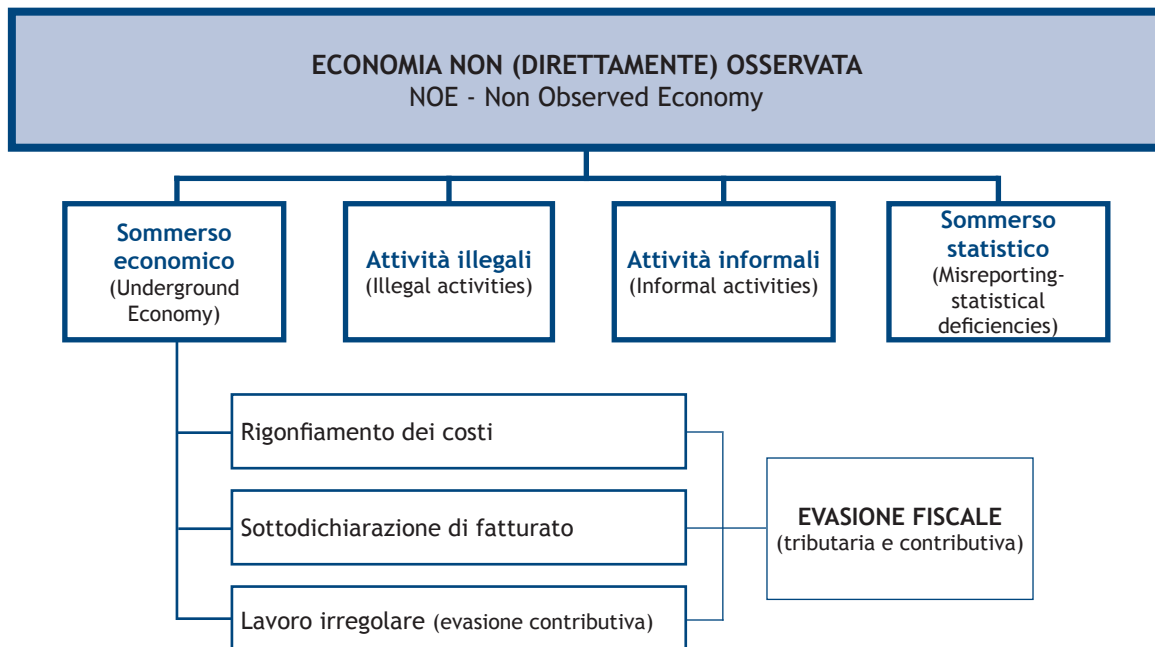
	Dirette	Indirette	Contributi sociali	Altre imposte (*)
UE	31,3	32,7	35,1	1,0
Belgio	33,7	27,9	35,8	2,6
Bulgaria	17,9	54,3	25,7	2,1
Rep. Ceca	20,8	33,1	45,2	0,9
Danimarca	61,3	34,2	4,0	0,6
Germania	28,0	28,2	42,8	1,0
Estonia	19,9	40,9	39,0	0,3
Irlanda	35,4	38,4	25,3	0,9
Grecia	23,2	36,2	39,3	1,3
Spagna	28,8	31,4	40,5	-0,7
Francia	23,7	33,4	41,9	0,9
Italia	34,1	32,7	32,1	1,1
Cipro	30,9	43,0	24,9	1,2
Lettonia	26,8	41,1	31,3	0,8
Lituania	17,1	42,9	39,1	0,8
Lussemburgo	37,5	30,8	31,0	0,7
Ungheria	21,1	44,7	32,1	2,1
Malta	37,9	39,2	21,4	1,5
Olanda	30,2	30,7	37,4	1,7
Austria	29,1	33,1	37,4	0,4
Polonia	21,8	42,8	34,9	0,5
Portogallo	25,5	38,3	35,2	0,9
Romania	21,9	43,2	34,4	0,5
Slovenia	21,5	37,4	40,6	0,5
Slovacchia	18,9	35,8	44,2	1,1
Finlandia	37,6	31,8	29,8	0,8
Svezia	41,7	38,8	19,0	0,4
Regno Unito	41,8	34,2	22,6	1,4
Islanda	47,4	40,8	11,8	0,1
Norvegia	48,8	28,9	23,0	-0,7
Svizzera	52,3	23,5	23,9	0,4
Stati Uniti	43,6	28,8	27,1	0,5
Giappone	29,5	28,8	40,6	1,1
Canada	47,4	37,7	14,8	0,0

(*) Imposte in conto capitale e altre imposte indirette quali, per i paesi della UE, le imposte versate alla UE. Elaborazioni Ufficio Studi Confcommercio su dati Commissione Europea.

2.2 Sommerso economico ed evasione

Non ci sono stime ufficiali dell'evasione. Sono presenti studi su singoli aspetti e quantificazioni che riguardano singoli tributi. Pertanto, la variabile evasione fiscale deve necessariamente essere sostituita da una sua *proxy*, largamente impropria, che è il tasso di sommerso economico (in Italia, nell'anno 2008, pari al 17,5% del prodotto lordo). I concetti di evasione e di sommerso differiscono per moltissimi aspetti che non vale neppure la pena di elencare in questa sede¹⁰, ma è fondamentale chiarire sin da ora che il sommerso economico genera la parte prevalente di evasione fiscale, proprio perché imputabile a comportamenti parzialmente o totalmente fraudolenti o irregolari dei fattori della produzione in danno dell'amministrazione, volti ad occultare porzioni rilevanti di base imponibile agli organismi deputati all'osservazione diretta delle attività economiche.

Fig. 4 - Dall'economia non (direttamente) osservata all'evasione fiscale



Il *sommerso economico* è, dunque, la parte di economia non osservata (*Non-Observed Economy*, NOE) derivante dall'attività di produzione di beni e servizi che, pur essendo legale, sfugge all'osservazione diretta in quanto connessa al fenomeno della frode fiscale e contributiva.

La conoscenza del fenomeno dell'economia sommersa è condizione necessaria per assicurare l'eshaustività delle stime del prodotto interno lordo e misurarne l'impatto sulla crescita del sistema economico, ma anche per studiarne le implicazioni sul mercato del lavoro. Ad esempio, secondo i criteri dell'Unione Europea, solo una misura esaustiva del Pil rende tale aggregato confrontabile fra i vari paesi ed utilizzabile come indicatore per il calcolo dei contributi che gli Stati membri versano all'Unione, per il controllo dei parametri di Maastricht e per l'attribuzione dei fondi strutturali.

¹⁰ Per questo si rimanda al capitolo 3 del testo finale del Gruppo di lavoro sull'economia non osservata diretto dal presidente dell'Istat E. Giovannini (2011).

I criteri metodologici che consentono di pervenire ad una misura dell'economia non osservata (NOE) sono stati elaborati in ambito Ocse (2002) ed Eurostat, al fine di pervenire all'elaborazione di stime esaustive del Pil per i paesi membri dell'Unione Europea e dell'Ocse, garantendo in tal modo l'omogeneità dell'approccio seguito nella definizione della NOE e la sua compatibilità con l'insieme di attività economiche, che secondo lo schema dei conti economici nazionali elaborato in sede Onu (SNA93), devono confluire nelle stime della produzione.

Ai fini della possibile quantificazione dell'evasione fiscale, sviluppata nel cap. 4, si è scelta la *proxy* del sommerso economico calcolato secondo i criteri Ocse-Eurostat e incorporato nelle stime ufficiali dei Pil-paese, in modo da garantire confrontabilità e coerenza rispetto all'incidenza che questa parte della NOE assume nell'ambito delle attività produttive dei diversi paesi considerati.

Come testualmente afferma l'Istat (2010) “la Contabilità nazionale italiana, al pari di quella degli altri membri dell'Unione Europea, segue gli schemi e le definizioni del Regolamento 2223/96 sul “Sistema europeo dei conti - Sec95”, che impone di contabilizzare nel Pil sia l'economia direttamente osservata [...] sia l'economia non direttamente osservata. L'Istituto statistico dell'Unione europea (Eurostat) vigila sul rispetto del Sec e sulla bontà delle metodologie adottate dagli Stati membri [...] in relazione alla capacità di produrre stime esaustive del Pil”¹¹.

Il raggiungimento dell'eshaustività discende da un'attività complessa e articolata, in quanto risulta problematico tenere conto di alcuni tipi di attività produttive che non possono essere osservate e misurate direttamente dalle statistiche ufficiali nella fase di compilazione dei conti economici nazionali. I gruppi di attività economiche spesso non osservate, nel senso di non essere osservate direttamente e misurate, sono quelli identificabili con 1) il *sommerso*, 2) le *attività illegali*, 3) le *attività informali*, comprendenti anche quelle poste in essere dalle famiglie per i propri impieghi finali. Inoltre, alcune attività possono essere misconosciute a causa di 4) *carenze nei sistemi di base di raccolta dei dati*. Questi quattro gruppi di attività costituiscono la NOE (cfr. più avanti il Riquadro 1 per una descrizione dettagliata dei gruppi).

In ambito UNECE (*United Nations Economic Commission for Europe*), la Divisione Statistica ha predisposto, dai primi anni duemila, due *survey* relative alle *country practice* seguite dai paesi per la stima esaustiva del Pil - pubblicate nel 2003 e nel 2008 - con un'analisi di dettaglio per paese relativamente all'incidenza delle diverse componenti della NOE nella stima del Pil e alla sua quantificazione in termini di quota percentuale nell'anno di riferimento, variabile per ciascun paese.

L'indagine si basa su concetti, definizioni e terminologia secondo le raccomandazioni del citato Manuale Ocse sulla misura della *Non-Observed Economy* e dei progetti di Eurostat sulla esaustività dei conti nazionali.

11 La componente del sommerso economico è già compresa nella stima del Pil e negli aggregati economici diffusi correntemente dall'Istat il 1° marzo di ogni anno. L'Istituto diffonde poi separatamente, con apposita nota, che presenta un biennio di ritardo rispetto al dato di riferimento, la misura dell'economia non osservata derivante dal sommerso economico incorporato nella stima del Pil, secondo un'ipotesi minima e massima, articolata per distribuzione del valore aggiunto per ramo di attività economica (agricoltura, industria e servizi) e per tipo di correzione (sottodichiarazione del fatturato e/o rigonfiamento dei consumi intermedi, lavoro irregolare e riconciliazione stime offerta e domanda). Cfr. in bibliografia Istat (luglio 2010).

Le due rassegne fanno riferimento al *framework* tabellare predisposto da Eurostat, che mette in relazione le aree NOE con problemi statistici di esaustività incontrate dai contabili nazionali e che identifica sette tipi di non esaustività (N1 - N7), descritti nel riquadro 2 (cfr. anche tab. 2.7 per una indicazione di quante e quali attività produttive non osservate vengono incluse dai paesi nella stima ufficiale del Pil).

Riquadro 1 - *Framework* tabellare di Eurostat: i tipi di non esaustività

Mancata registrazione

N1 - Produzione volutamente non registrata - sommersa¹²

Produzione volutamente non dichiarata per evitare gli obblighi fiscali e previdenziali. Molto spesso ci si riferisce ai piccoli produttori, con fatturati che superano i livelli di soglia oltre i quali dovrebbero dichiarare. I produttori che non dichiarano perché sono impegnati in attività illegali rientra nel tipo N2. Il tipo N1 non comprende tutte le attività sommerse, alcune delle quali sono associate al tipo N6.

N2 - Produzione volutamente non registrata - illegale¹³

Produzione volutamente non registrata come svolta da persona giuridica o imprenditore, perché derivante da attività illegali. Il tipo N2 esclude le attività illegali poste in essere da persone giuridiche registrate o imprenditori che dichiarano (o dichiarano erroneamente in modo intenzionale) le proprie attività riferendole a codici di attività legali.

N3 - Produzione non soggetta a dichiarazione¹⁴

Produzione non soggetta ad essere dichiarata perché non riconducibile ad un prodotto di mercato. Si tratta, tipicamente, di attività non market svolte dalle famiglie per la produzione di beni per l'autoconsumo, per la propria accumulazione di capitale fisso, e la costruzione e le riparazioni di abitazioni. Oppure, di attività che danno origine ad un prodotto market, inferiore alla soglia minima in corrispondenza della quale il produttore è obbligato a registrarsi/dichiararsi come imprenditore.

Mancata indagine

N4 - Persone giuridiche non rilevate

Le persone giuridiche non rilevate a causa di diverse ragioni quali: il registro delle imprese non è aggiornato o le procedure di aggiornamento sono inadeguate; i dati di classificazione (attività, dimen-

12 Il termine *sommerso* è la traduzione dell'inglese *underground*, che risulta il più comunemente impiegato. Tuttavia, nella terminologia adottata da alcuni paesi, vengono utilizzate anche espressioni equivalenti come *attività occultate (concealed activities)*, *economia nascosta (hidden economy)* o *economia in nero (black economy)*.

13 Per attività illegali si intendono tutte quelle vietate dalla legge o che diventano illegali quando intraprese da soggetti non autorizzati a svolgerle. Generalmente si tratta di: produzione, importazione e/o spaccio di sostanze stupefacenti; proventi della prostituzione; vendita di beni rubati o di contrabbando o contraffatti.

14 Si tratta di attività produttive legali caratterizzate da un basso livello di organizzazione, con una trascurabile o nessuna divisione tra capitale e lavoro come fattori della produzione. Vengono denominate genericamente come attività informali, operanti tipicamente come un sistema di relazioni ufficiose che non fa riferimento ad alcun tipo di accordi ufficiali, strutturalmente costituito da unità impegnate in una ridotta scala di produzione di beni e servizi il cui obiettivo primario è generare occupazione e reddito per i soggetti che la pongono in essere.

sioni o codici geografici) non sono corretti; la persona giuridica è esclusa dal campionamento statistico perché la sua dimensione è al di sotto di una certa soglia, etc. Questo porta ad una (sistematica) esclusione di tali persone giuridiche da indagini quando in linea di principio dovrebbero essere incluse.

N5 - Imprenditori registrati non rilevati

Imprenditori registrati possono non essere oggetto di indagine a causa di una serie di motivi: l'ufficio statistico non conduce un sondaggio di imprenditori registrati; l'imprenditore non è registrato nella lista degli imprenditori registrati disponibile per l'ufficio statistica, o se disponibile, viene sistematicamente escluso dal esso; l'imprenditore non è incluso nel campionamento statistico perché i dati di classificazione (codice di attività, codice dimensioni, codice geografico) non sono corretti.

Erronea dichiarazione

N6 - Produzione volutamente dichiarata in modo erroneo

Sotto-dichiarazione del fatturato e/o rigonfiamento dei consumi intermedi, al fine di evadere le imposte sul reddito, sul valore aggiunto (IVA), e le altre imposte o contributi previdenziali. L'erronea dichiarazione comporta spesso la tenuta di una doppia contabilità: pagamenti di stipendi/salari registrati come consumi intermedi; pagamenti in contanti senza ricevute e frodi IVA.

Altro

N7 - Altre carenze statistiche

Il tipo N7 è suddiviso in N7a - dati incompleti, non raccolti o non direttamente raccogliabili, e N7b - dati non correttamente gestiti, elaborati o compilati dagli statistici. Le seguenti aree dovrebbero essere investigate: gestione delle mancate risposte; produzione per proprio impiego finale da parte dei produttori market; mance; salari e stipendi in natura; attività secondarie.

Assumendo come base di riferimento il *framework* N1 - N7, è stato possibile costruire un dataset di paesi per i quali individuare la parte di NOE imputabile al *sommerso economico*, in modo che tale componente dell'economia non osservata risultasse confrontabile a livello internazionale in quanto stimata con criteri condivisi e conformi ai regolamenti elaborati in sede Eurostat.

Secondo l'ultima *survey* disponibile predisposta dall'UNECE (diffusa nel 2008), i 43 paesi che hanno fornito informazioni sui propri metodi di stima della NOE sono così raggruppabili:

- **Membri dell'Unione Europea (UE) (18)**
 UE15: Austria, Belgio, Finlandia, Germania, Irlanda, Italia, Olanda, Spagna, Svezia e Regno Unito.
 UE - nuovi membri: Bulgaria, Repubblica ceca, Estonia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Polonia e Romania.
- **Paesi OCSE - non-UE (5)**
 Australia, Canada, Messico, Norvegia e Stati Uniti.

- **Paesi candidati UE (3)**
Croazia, ex Repubblica iugoslava di Macedonia e Turchia.
- **Paesi della Comunità degli Stati Indipendenti (12)**
Armenia, Azerbaigian, Bielorussia, Georgia, Kazakistan, Kirghizistan, Moldova, Federazione Russa, Tagikistan, Turkmenistan, Ucraina e Uzbekistan.
- **Altri paesi (5)**
Albania, Brasile, Mongolia, Montenegro e Serbia.

A fini operativi, si è deciso di limitare la scelta a quelli dell'Unione Europea¹⁵ e dell'area Ocse per i quali si suppone esista una struttura delle Amministrazioni pubbliche complessa ed evoluta e per i quali sia possibile trovare indicazioni sul sommerso economico ricorrendo, laddove possibile, alle fonti dirette degli istituti nazionali di statistica e/o delle agenzie delle entrate e delle dogane.

La tab. 7, quindi, consente di capire, ricorrendo alla tassonomia Eurostat delle attività economiche non (direttamente) osservate, in che forma e in che misura il sommerso economico è correttamente calcolato e inserito nella stima esaustiva del Pil dei diversi paesi.

**Tab. 7 - Quota di ENO in % del Pil coerente con il framework Eurostat 2003 (Riq. 2)
secondo i 4 gruppi di attività non osservate**

Anno		Quota (%)	Anno		Quota (%)*	sommerso economico (underground)	attività illegali (illegal)	attività informali (informal)	sommerso statistico (deficiencies in data collection)
Ocse-Membri UE									
Austria			2001		7,9	N1, N6		N3	N5, N7
Belgio	1997	3,5	2002		3,0 - 4,0	N1, N6		N3	N7
Finlandia	Non dichiarata					N1, N6		N3	
Germania	Non dichiarata								
Irlanda	1998	4,0	1998		4,0	N6		N3	N7
Italia	1998	15,0	2003		16,7	N1, N6		N3	N5
Olanda			1995		1,0	N6			N7
Regno Unito	Non dichiarata					N1, N6		N3	N5, N7
Spagna			2000		11,2	N1, N6			N7
Svezia			2000		1,3	N6	N2		N7
Ocse-Membri non UE									
Australia			2000-01		1,3			N3	N7
Canada	1992	3,0	Non dichiarata			N1,N6	N2	N3	N7
Messico			2003		12,1		N2	N3	
Norvegia			1995		2,4 (O), 1,0 (E)	N6		N3	N5, N7
Stati Uniti	1992	1,2	1997		0,8	N6			

* Alcuni paesi effettuano la stima della ENO seguendo approcci diversi: O per l'output, E per la spesa, I per il reddito dei fattori produttivi.
Elaborazioni Ufficio Studi Confindustria su dati UNECE.

15 È stato considerato il vecchio aggregato UE15, cioè prima dell'ingresso nell'Unione dei nuovi membri (Bulgaria, Repubblica Ceca, Estonia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Polonia e Romania).

Le informazioni contenute nelle due rassegne dell'UNECE, per i paesi prescelti e relative ai due anni di riferimento dell'indagine, sono state completate, laddove possibile, con dati sul sommerso economico, coerenti con la tassonomia Eurostat, acquisiti direttamente da pubblicazioni metodologiche degli istituti nazionali di statistica dei paesi. Si è così ottenuta una matrice paesi x anni sufficientemente ampia e finalizzata ad alimentare il modello econometrico di stima indiretta dell'evasione fiscale illustrato nel cap. 4.

Il risultato di questa ricostruzione è rappresentato nella sottostante tab. 8.

Tab. 8 - Quota di economia non osservata in percentuale del Pil

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Austria									7,9				6,5					
Belgio						3,5					3,5							
Danimarca												2,4						
Francia				4,2					3,9									3,9
Irlanda							4,0											
Italia	15,8	16,8	16,5	17,1	17,0	17,7	16,8	17,0	16,9	17,5	16,2	16,7						
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	
Olanda				1,0														
Regno Unito													8,5	8,3	8,0	7,4	8,1	7,9
Spagna									11,2									
Svezia		5,2	5,3	5,3	5,1	5,1	5,0	5,0	4,9	5,0	5,0			4,5				
Australia									1,3	1,3								
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	
Messico		13,4	13,2	11,8	12,0	12,5	12,7	12,6	12,4	12,4	12,3	12,1						
Norvegia				2,4										0,4				
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				

Elaborazioni Ufficio Studi Confcommercio su dati UNECE e Istituti nazionali di statistica.

Di seguito, sono riportate in dettaglio le informazioni integrative sulla NOE, in termini di serie storica, rispetto alle due *survey* dell'UNECE 2003 e 2008, relativamente a sette dei quindici paesi per i quali è stato possibile desumerle dai manuali di Metodi e Norme elaborati dai rispettivi istituti nazionali di statistica e/o da documentazione delle agenzie delle entrate.

Italia: presente nelle *survey* UNECE, è rappresentata due volte per completezza dell'informazione. L'Istat, infatti, a partire dal 2006 ha rivisto all'indietro fino all'anno 2000 la stima del sommerso economico incorporato nel Pil ufficiale, determinandosi così un salto di serie rispetto alle informazioni diffuse prima del 2006 relativamente al periodo 1992-2003. I dati in corsivo derivano da una nostra ricostruzione che ha replicato la struttura delle variazioni di quota del sommerso intercorse tra il 1992 ed il 2000. Le note dell'Istat sulla stima del sommerso economico vengono pubblicate annualmente.

Regno Unito: non presente nelle *survey* UNECE, è l'unico paese per il quale è stato possibile utilizzare le stime del *tax gap* elaborate dal *HM Revenue&Customs* (2010-2011).

Svezia: *Statistics Sweden* (2008).

Canada: *Statistics Canada* (2011).

Messico: presente nella *survey* UNECE con il solo 2003, è stato integrato con informazioni elaborate da INEGI-SCNM, *Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática-Sistema de Cuentas Nacionales de México* (2000; 2005).

Stati Uniti: pur presente nelle *survey* UNECE, si è preferito utilizzare i dati derivanti da informazioni elaborate dal BEA (*Beaureau of Economic Analysis*) relativamente al trattamento statistico delle attività economiche nascoste e/o informali (*underground economy*) nell'ambito delle stime NIPA (*National Income and Product Accounts*). Il BEA pubblica annualmente un confronto tra la sua misura del *personal income* e la misura del *Adjusted Gross Income* (AGI) elaborata dall'agenzia americana delle entrate *Internal Revenue Service* (IRS), entrambe largamente usate per misurare il reddito delle famiglie. Tale confronto, restituisce un *AGI gap*, vale a dire la differenza tra la stima BEA e quella IRS del AGI. Il BEA, inoltre, provvede a calcolare un *misreporting adjustment*, cioè una misura del reddito non presente nelle dichiarazioni fiscali che viene inserito nella stima ufficiale del *personal income* elaborata dal BEA. Si tratta di una posta correttiva che misura sia l'ammontare di reddito sottodichiarato, sia l'ammontare di reddito percepito da coloro che omettono di presentare dichiarazione. La differenza tra *AGI gap* e *misreporting adjustment*, rappresenta lo scostamento tra *personal income* e *Adjusted Gross Income* che ancora permane dopo aver spiegato tutte le differenze a livello di definizioni e di statistiche misurabili e conosciute. Tale scostamento comprende differenze di definizione che non possono essere corrette con procedure di stima, discrepanze statistiche, errori di campionamento o mancato campionamento, uso di differenti fonti di dati per AGI e *personal income*, fonti incomplete, anomalie temporali e altri fattori non noti. La voce "AGI gap less misreporting adjustment" non è in alcun caso una misura della *noncompliance* perché contiene fonti non misurabili del reddito non tassato e tutte le altre discrepanze già elencate. Questa voce, rapportata al Pil, è stata scelta come misura della NOE per gli Stati Uniti. La serie 1992-2005 della tabella è derivata da un documento del BEA (2007).

2.3 Indicazioni sulla pressione fiscale legale o effettiva

A questo punto risulta di fondamentale importanza un confronto tra pressione fiscale apparente, misurata dal rapporto tra il gettito fiscale e il Pil ufficiale che incorpora anche la componente NOE, e pressione fiscale effettiva, misurata al netto dell'economia sommersa.

Sotto il profilo della pressione fiscale apparente, emergono differenze piuttosto marcate tra i paesi in merito all'entità del prelievo tributario e contributivo (tab. 9), con l'Italia sempre al di sopra del 40%, con un picco di oltre il 44% nel 1997 in occasione della correzione di bilancio per essere ammessi nell'euro area dalla prima fase. I livelli italiani di pressione fiscale apparente, appaiono poco distanti da quelli di altri paesi dell'Europa continentale, come Austria, Belgio e Francia, mentre i due paesi scandinavi, Svezia e Danimarca, risultano su livelli più elevati, anche superiori al 50% in alcuni anni.

Tab. 9 - Pressione fiscale apparente
in % del Pil

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Austria	43,9	44,7	43,9	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	44,3
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	46,4	45,9	46,3	45,5
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	48,9	49,0
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
Irlanda	36,6	36,6	37,6	34,9	34,8	33,9	32,8	32,8	32,5	30,7	29,5	30,1	31,3	31,8	33,3	32,7	31,1	29,9
Italia	42,6	43,6	41,5	41,7	42,3	44,1	43,0	42,6	41,8	41,5	40,8	41,3	40,7	40,3	42,0	43,0	43,0	43,1
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	39,1
Regno Unito	36,4	35,1	35,5	36,3	35,8	36,2	37,2	37,6	38,1	37,9	36,4	36,2	36,7	37,6	38,3	37,9	39,5	36,6
Spagna	n.a	n.a	n.a	33,1	33,5	33,6	34,2	34,8	35,0	34,5	35,1	34,7	35,5	36,7	37,6	38,0	33,9	31,6
Svezia	n.a	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	47,3
Australia	25,8	26,3	27,2	28,1	28,7	28,5	29,3	29,7	30,3	28,7	29,6	29,8	30,1	29,8	29,3	29,4	27,0	25,9
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
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
Norvegia	40,0	39,7	40,7	41,2	41,7	41,5	41,4	41,8	42,2	42,4	42,7	41,8	42,9	43,1	43,6	43,2	42,5	41,6
Stati Uniti	27,2	27,4	27,8	28,2	28,6	29,0	29,4	29,4	29,8	28,7	26,3	25,8	26,1	27,5	28,3	28,3	26,7	24,6

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

I rimanenti paesi europei, invece, come Irlanda, Olanda a partire dagli anni duemila, Regno Unito e Spagna, riflettono scelte differenti, con un limite del prelievo fiscale complessivo che si colloca mediamente al di sotto del 40% del Pil, o addirittura intorno o al di sotto del 35% in alcuni anni per Irlanda e Spagna, seguendo orientamenti più o meno riconducibili a impostazioni di tipo *supply-side*, facilmente riscontrabili nelle economie di tradizione maggiormente liberista come Australia, Canada e Stati Uniti.

Tuttavia, le vere differenze nel confronto internazionale emergono analizzando la pressione fiscale effettiva (tab. 10), cioè il rapporto tra il gettito fiscale ed il Pil depurato della componente dell'economia non osservata, essenzialmente costituita dal sommerso economico.

Pur in presenza di dati incompleti, per le ragioni illustrate nel paragrafo precedente, emerge con evidenza assoluta che l'Italia, con la quota più elevata di sommerso economico tra i paesi oggetto del confronto, si rivela come l'economia con la più marcata incidenza della pressione fiscale effettiva, superando ampiamente nei diversi anni il livello del 50%, con il picco di oltre il 55% del 1997, raggiungendo e superando gli stessi ammontare di pressione fiscale, non solo effettiva, ma addirittura legale, di Svezia e Danimarca - data la scarsa incidenza del sommerso in queste due economie - paesi che si rifanno notoriamente ad un modello di economia sociale di mercato a forte presenza dello stato nell'erogazione di prestazioni sotto forma di beni e servizi.

Tab. 10 - 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
Austria										50,8			47,7					
Belgio						48,6					49,0							
Danimarca												50,2						
Francia				46,4					47,8								46,9	
Irlanda							34,2											
Italia	51,9	53,8	51,0	51,7	52,3	55,1	53,1	52,8	51,7	51,7	50,1	50,7	49,7	49,1	50,9	51,9	52,1	
Olanda				41,8														
Regno Unito													40,1	41,0	41,6	40,9	42,9	39,8
Spagna									39,4									
Svezia		51,5	51,9	51,2	53,6	54,0	54,5	54,8	54,8	52,5	50,4			51,7				
Australia									30,7	29,1								
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	
Messico		18,6	18,1	17,2	17,3	18,2	17,3	18,1	19,2	19,5	18,8	19,8						
Norvegia				42,2										43,3				
Stati Uniti	28,3	28,6	29,1	29,3	29,8	30,1	30,8	30,6	31,0	30,0	27,8	27,3	27,6	29,3				

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

In Italia, dunque, più che in ogni altra economia avanzata, il carico fiscale grava in una misura ai limiti della sostenibilità sulla componente osservata/osservabile della attività produttive, vale a dire su imprese e famiglie che operano in modo trasparente nel rispetto delle regole e degli obblighi derivanti dalle norme tributarie e contributive.

Riquadro 2 - Le stime di Schneider

Schneider (2006) utilizza il modello MIMIC (Multiple Indicators and Multiple Causes), introdotto da Jöreskog & Goldberg (1975), per la stima dell'economia sommersa. Il MIMIC approach considera la dimensione dell'economia sommersa come una variabile latente, connessa da un lato ad un insieme di indicatori osservabili che ne riflettono i cambiamenti, e dall'altro, ad un gruppo di variabili, anch'esse osservabili, supposte essere tra le principali determinanti delle attività economiche non dichiarate. Il modello MIMIC ha la seguente specificazione:

$$\eta = \gamma'x + \xi$$

$$y = \lambda\eta + \varepsilon$$

dove l'economia sommersa (η) è linearmente determinata da un insieme di cause esogene osservabili (x) e determina un insieme di indicatori endogeni (y). Si assume che gli shocks (ξ , ε) siano mutualmente indipendenti e normalmente distribuiti.

Il modello può essere risolto in funzione delle sole variabili osservabili:

$$y = \lambda (\gamma'x + \xi) + \varepsilon = \Pi'x + \nu$$

dove $\Pi = \lambda\gamma'$ e $\nu = \lambda\xi + \varepsilon$.

Per identificare il modello ci si può avvalere di tre condizioni ma, sfortunatamente, nessuna di queste è una condizione necessaria e sufficiente (Bollen, 1989). Il modello è stimato utilizzando il metodo della massima verosimiglianza che permette di ottenere stimatori asintoticamente non distorti, consistenti ed asintoticamente efficienti.

Schneider (2006) utilizza il modello MIMIC per stimare la dimensione dell'economia sommersa dei Paesi OECD utilizzando le seguenti variabili esogene:

- a) *pressione fiscale*. Maggiore è l'onere fiscale, maggiore è l'incentivo ad operare nel sommerso per il lavoratore e per il datore di lavoro;
- b) *eccesso di regolamentazione e burocrazia*. L'intensità della regolamentazione è quantificabile in termini di numero di leggi e autorizzazioni necessarie all'attività d'impresa, ma anche relative al mercato del lavoro e alle normative urbanistiche.
- c) *accettazione culturale*. È possibile riscontrare atteggiamenti di comprensione o tolleranza, e non di riprovazione sociale, nei confronti di chi opera in condizioni di irregolarità.
- d) *efficacia del sistema giudiziario*. Un inefficace sistema giudiziario riduce i benefici dell'essere onesti per cui, diventa relativamente più attraente partecipare all'economia illegale.
- e) *tasso di disoccupazione*. Esistono due forze antagoniste che determinano la relazione tra tasso di disoccupazione ed economia sommersa. Da un lato un incremento della disoccupazione dovrebbe implicare un decremento nell'economia sommersa, dal momento che l'*underground economy* è positivamente correlata al tasso di crescita del PIL e quest'ultimo è negativamente correlato alla disoccupazione. Dall'altro alcuni disoccupati "ufficiali" impiegano parte del loro tempo libero in occupazioni non dichiarate, determinando così una positiva correlazione con il sommerso.
- f) *reddito pro-capite*. Un aumento del reddito pro-capite diminuisce l'incentivo ad evadere.

Gli indicatori economici utilizzati da Schneider:

- a) *prodotto interno lordo in termini reali*. A priori, non è possibile determinare quale sia l'effetto del sommerso sull'economia ufficiale. Una riduzione delle attività regolari produce la perdita di posti di lavoro e quindi indirizza più individui verso il lavoro nero, oppure al contrario, una contrazione del PIL riduce la domanda per prodotti del mercato sommerso e quindi si contrappone al primo effetto?
- b) *tasso di crescita del circolante*. L'approccio monetario per la stima della dimensione del sommerso, si basa sull'assunzione che le transazioni sommerse sono pagate esclusivamente in contanti poiché rispetto alle altre forme di pagamento, (carte di credito, assegni, trasferimenti bancari, ecc.) non lasciano tracce rilevabili dai controlli fiscali.

- c) *tasso di occupazione* (calcolato sulla popolazione tra 18 e 64 anni). Un incremento dei lavoratori nel settore dell'economia sommersa dovrebbe provocare un decremento degli occupati nell'economia ufficiale.

Le stime di Schneider*

DYMIMIC Stima dell'economia sommersa per 21 economie avanzate dell'OCSE, anni 1990/91, 1994/95, 1997/98, 1999/2000, 2001/02 and 2002/03

Variabili causali	
Quota di imposte dirette (in % del PIL)	0.410 (3.41)
Quota di imposte indirette (in % del PIL)	0.213 (1.92)
Quota di contributi di sicurezza sociale (in % del PIL)	0.523 (4.59)
Indice di regolamentazione del mercato del lavoro	0.203 (1.84)
Qualità delle istituzioni statali	-0.346 (-2.76)
Tax morale	-0.614 (-4.06)
Quota occupati (%)	0.399 (3.41)
PIL pro-capite (in US-\$)	0.134 (3.64)
Variabili endogene ritardate	-0.174 (-1.78)
Indicatori economici	
Quota occupati (in % della popolazione 18-64)	-0.713 (-3.49)
Tasso annuale di crescita del PIL	-0.345 (-3.513)
Circolante pro capite	0.384 (4.71)

Statistiche *t* di Student in parentesi

* I coefficienti stimati hanno il segno atteso e sono statisticamente significativi.

3. INCENTIVI E DISINCENTIVI ALL'EVASIONE FISCALE

L'obiettivo della ricerca avrebbe dovuto essere quello di spiegare il livello stimato del sommerso economico (che approssima il livello stimato di evasione fiscale) e la sua variazione nel tempo nei principali paesi OCSE. Tuttavia, ci si dovrà accontentare di traguardi meno ambiziosi, ancorché significativi. A causa della completa assenza di molte informazioni, la verifica empirica di cui al capitolo quarto, si limiterà a valutare se effettivamente quelle che andiamo a identificare come determinanti del sommerso economico (che descriviamo in questo capitolo) hanno l'influenza che la teoria economica e il buon senso assegnano loro nell'effettiva determinazione dell'evasione. Non siamo in grado di offrire una valutazione sul comportamento fiscale del contribuente rappresentativo di ciascun paese considerato; proporranno soltanto delle relazioni medie tra grandezze suscettibili di influenzare la compliance e il tasso di sommerso economico effettivamente calcolato.

E' opportuno ricordare, ancora una volta, che utilizzeremo indistintamente le espressioni "evasione fiscale", "sommerso economico", "economia non osservata". Dal punto di vista tecnico i fenomeni sono differenti e anche sotto il profilo concettuale non coincidono affatto, come brevemente spiegato nel paragrafo 2.2. Per i nostri scopi, tuttavia, sono rilevanti le somiglianze e le sovrapposizioni tra i suddetti concetti e fenomeni misurati, piuttosto che le differenze. Utilizzeremo tali termini, quindi, come sinonimi, fintanto che sarà possibile farlo.

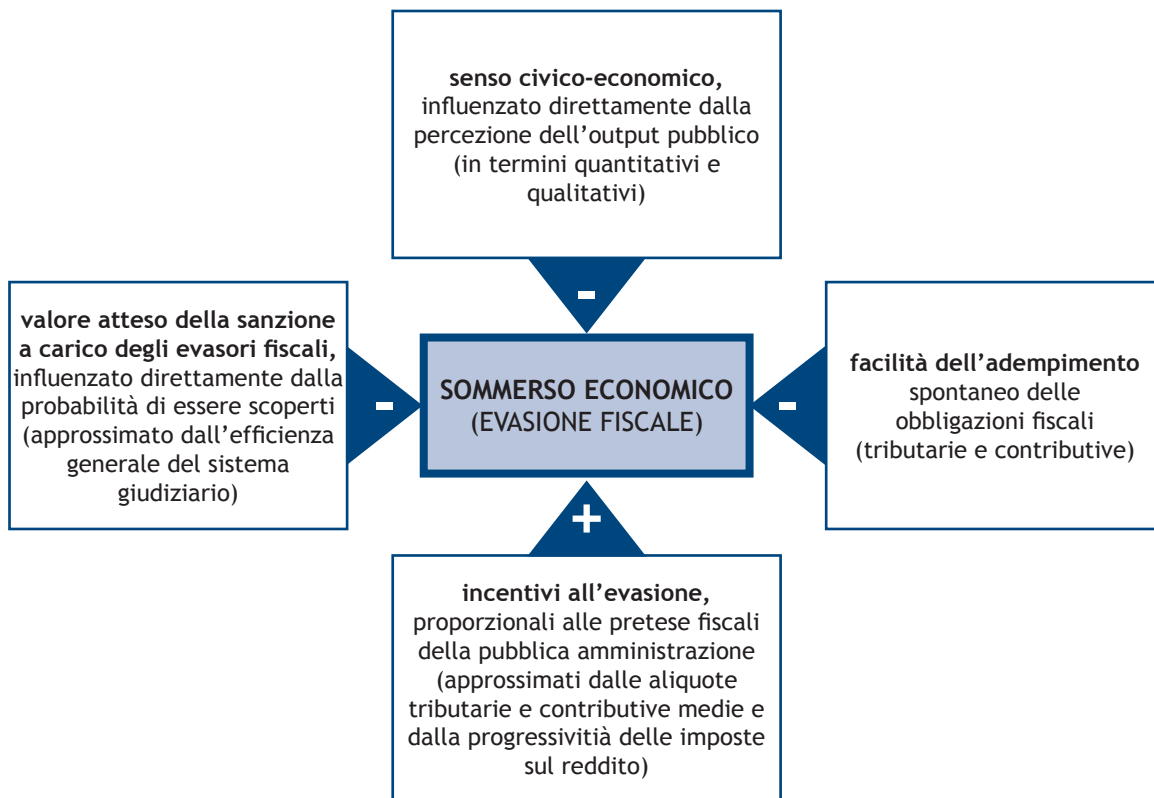
In Italia il problema del sommerso economico è particolarmente grave e una spiegazione economica è necessaria anche per l'impostazione di azioni efficaci di contrasto e riduzione del fenomeno evasivo.

Un esempio chiarisce lo spirito del lavoro. Poniamo di osservare un livello di evasione in Italia pari, al tempo t , al 50% del gettito teorico (che è quindi pari a 100, 50 evaso e 50 introitato dalla P.A.) e che in tutti gli altri paesi OCSE il gettito evaso sia pari al 25% del teorico. E' corretto affermare, sulla base di questa osservazione "vera", che in Italia la *compliance* è la metà di quella degli altri Paesi e che quindi l'Italia ha geneticamente una speciale propensione all'evasione? A nostro avviso la risposta è negativa. Non lo si può affermare. E' invece necessario stabilire da cosa dipenda l'evasione e misurare il livello di tali determinanti nei diversi Paesi per giungere a stabilire il peso di ciascuna determinante in ciascun Paese e quindi leggere quantitativamente i differenziali di evasione. Per continuare nell'esempio, se in Italia viene sviluppato un controllo annuale sul 5% dei contribuenti e negli altri Paesi mediamente viene controllato il 40% dei contribuenti, una frazione del diverso tasso di evasione sarà attribuito alla diversa pressione dell'amministrazione. Allo stesso modo, se gli incentivi ad evadere sono diversi, il gettito evaso in percentuale dell'imponibile (oppure, che è lo stesso, in percentuale del gettito teorico) sarà diverso in funzione della differenza degli incentivi a evadere: il principale incentivo a evadere è una qualche funzione delle aliquote legali (medie e marginali). La diversa quantità di output pubblico, ponderata per la qualità dello stesso, nei diversi paesi avrà un impatto sulla *compliance* spontanea.

L'impostazione della ricerca è simile a quella adottata in molti studi (Schneider, 2000 e Bovi-Dall'Anno, 2007): la strategia *exit* dall'economia ufficiale all'economia non osservata è positivamente correlata al peso fiscale e contributivo, all'eccesso di regolamentazione dei mercati

e ai costi dell'adempimento spontaneo (cioè è negativamente correlata alla facilità dell'adempimento). E' negativamente correlata alla percezione della quantità-qualità dei servizi pubblici e alla probabilità di incorrere in una pena (fig. 5).

Fig. 5 - Determinanti del sommerso economico



Il problema che emerge dalla letteratura riguarda, comprensibilmente, l'operazionalizzazione del modello teorico: come passare dalle variabili ideali a indicatori adeguati da utilizzare ai fini della verifica empirica delle idee di base. E' il tema che viene affrontato in questo capitolo.

In questa Nota non viene considerato, invece, il tema del rapporto tra sommerso economico e crescita economica. Vale soltanto la pena di ricordare che nell'approccio economico qui adottato non si può rigettare a priori l'idea che l'economia sommersa costituisca un indice di delegittimazione dell'ordine socio-economico-istituzionale, nonché della delegittimazione delle "esistenti regole delle attività economiche ufficiali. L'*exit option* verso l'economia sommersa è così un fondamentale limite allo stato Leviatano e potrebbe aiutare ad assicurare la libertà economica" (Schneider, 2000).

3.1 Gli incentivi al sommerso economico e all'evasione fiscale

La logica e l'evidenza empirica indicano tra i principali incentivi a evadere - ovvero a scegliere l'opzione *exit* dall'economia legale - l'entità delle pretese della pubblica am-

ministrazione sui redditi dei cittadini (e delle imprese; a questo stadio la distinzione non è rilevante).

La difficoltà principale nel modellare la relazione tra il fenomeno dell'evasione e le sue determinanti è quello di trovare variabili osservabili ed effettivamente misurate che possano rappresentare adeguatamente il concetto di determinante, nel senso di variabile causale del fenomeno indagato.

3.1.1 La pressione fiscale: il *tax wedge* sul lavoro dipendente e l'aliquota standard dell'Iva

Nel caso degli incentivi a evadere non si può utilizzare la pressione fiscale apparente (PFA o *implicit tax rate*), data dal gettito rispetto al prodotto lordo, in quanto è endogena rispetto al tasso di sommerso. Quanto maggiore è il sommerso tanto minore è il gettito (correlazione negativa); d'altra parte l'amplificazione della quota di sommerso porta a incrementare le aliquote legali e quindi, in certa misura, il gettito (la parte positiva della relazione). Quale degli effetti sia prevalente dipende dalle condizioni di uno specifico sistema economico in un particolare momento storico; non c'è dubbio, tuttavia, sul fatto che non si possa spiegare l'evasione sulla base di variabili fiscali osservate, che sono per definizione il risultato dell'operare di molteplici cause tra cui l'evasione medesima.

Per la stessa ragione non è possibile utilizzare neppure la pressione fiscale legale o effettiva, cioè quella gravante sui contribuenti in regola pari a

Pressione Fiscale Legale (PFL) = $T/(Y-Y^s)$ dove Y^s è il prodotto lordo sommerso (o, meglio, il valore aggiunto sommerso); come detto, al crescere del sommerso devono crescere le aliquote legali e quindi la PFA. Poiché qui interessa capire come le aliquote legali determinano l'evasione è dunque preferibile non fare riferimento a variabili osservate bensì a variabili teoriche. Si deve accettare che le misure sono approssimazioni delle variabili ideali delle quali si vorrebbe testare l'influenza sulla variabile di sinistra. Come detto, il richiamo alle aliquote legali è imprescindibile in quanto indicatori di gettito potrebbero essere endogeni rispetto alla variabile di sinistra (anche se nel lungo periodo finanze pubbliche stressate potrebbero generare aliquote legali più elevate al crescere del sommerso economico, ingenerando, quindi, anche in questo caso, endogeneità rispetto al tasso di sommerso economico che vogliamo spiegare).

Come prima approssimazione dell'incentivo a evadere utilizziamo il cosiddetto *tax wedge*, cioè una misura del carico fiscale teoricamente gravante su alcune particolari tipologie di contribuenti. Il *tax wedge* indica la pretesa fiscale che un sistema presenta nei confronti di alcuni particolari contribuenti: la particolarità dei contribuenti che vengono scelti consiste, ovviamente, nella loro rappresentatività dell'universo dei contribuenti della collettività cui appartengono.

Il *tax wedge* calcolato dall'OCSE fa riferimento alla tassazione gravante sul reddito di un lavoratore dipendente impiegato a tempo pieno più i contributi sociali pagati dal lavoratore. Il salario di riferimento è quello relativo al settore manifatturiero, le imposte sono quelle previste nell'anno fiscale preso in esame. La tassazione a cui si fa riferimento è quella relativa alle imposte sul reddito personale (stato centrale ed amministrazioni locali dove previsto) e ai contributi sociali pagati dai

lavoratori al netto dei contributi pagati dai datori di lavoro (*tax wedge*, che l'OCSE indica come *All-in rate*), comprensiva di tutte le formule di deduzione e detrazione a cui il contribuente ha diritto secondo la legislazione del paese in cui produce il reddito.

L'Ocse analizza sei tipologie familiari: individuo singolo, coppia sposata con un solo percettore di reddito, coppia sposata con due percettori di reddito con e senza figli. Il *tax wedge* viene calcolato anche in funzione del diverso livello di reddito percepito rispetto alla media: 67%, 100% (cioè il reddito medio), 133% e 167%.

Questi dati sono determinati in linea teorica facendo riferimento a salari, tassazioni e tipologie familiari standard. Il *tax wedge* considerato è calcolato per il lavoro dipendente. Analizzando i dati relativi al *total tax wedge* calcolato per il 2010, per un single senza figli, emergono sensibili differenze tra i paesi (tab. 11). Tali divergenze non si limitano solo alla percentuale di imposizione gravante sul lavoro (*total tax wedge*), ma anche alla sua composizione. Vi sono, infatti, ampie differenze tra la percentuale di imposte pagate sul reddito personale e i contributi sociali versati dal lavoratore (*All-in*) e il *tax wedge totale* (inclusivo dei contributi pagati dal datore di lavoro), elemento che potrebbe rappresentare un incentivo ad evadere da parte del datore di lavoro.

Se si guarda al *tax wedge* per alcune tipologie familiari prese in esame dall'OCSE emergono, nei diversi Paesi, comportamenti da parte delle pubbliche amministrazioni molto articolati. (tab. 12). Non in tutti i Paesi le amministrazioni hanno attuato politiche volte a modulare il carico fiscale in relazione alle diverse tipologie familiari, tra tutti valga l'esempio della Svezia. Allo stesso tempo nel caso in cui si è scelto di differenziare il *tax wedge*, rispetto al single senza figli non tutti i Paesi hanno privilegiato l'identica tipologia familiare, che spesso sottende anche fasce di età diverse dei contribuenti, con ampiezze nei differenziali abbastanza significative.

Analizzando i dati relativi all'Italia, paese per il quale le percentuali di imposizione tra le varie tipologie familiari non risultano particolarmente dissimili, emerge, nell'ultimo decennio, un contenuto ampliamento della forbice tra i *tax wedge* calcolati per le quattro tipologie. Va detto che nel confronto tra il 2005 ed il 2010, anni in cui la PFA è cresciuta, si è riscontrata una generalizzata tendenza all'aumento, mentre nella prima metà degli anni duemila, politiche tributarie più accomodanti avevano temporaneamente ridotto di circa un punto l'incidenza del *tax wedge*.

Una seconda anomalia che caratterizza, poi, l'Italia è il modesto differenziale tra i *tax wedge* a seconda delle caratteristiche socio-demografiche del percettore: in altri termini, lo scarto tra il *tax wedge* di un persona sola senza figli e di una coppia sposata monoreddito con due figli, a vantaggio di quest'ultima, è molto più ridotto che nella buona parte dei paesi Ocse. Ciò testimonia una minore attenzione del legislatore italiano per politiche di sostegno del reddito familiare e le conseguenti implicazioni in termini di tasso di natalità effettivo ed atteso.

Sotto questo profilo, i differenziali più elevati si registrano per Germania (quasi 20 punti), Stati Uniti (15 punti circa) e Belgio (13 punti circa) tra le economie avanzate, mentre l'Italia figura al 14° posto, con un differenziale a favore delle coppie sposate monoreddito di quasi 7 punti.

**Tab. 11 - Tassazione sul reddito da lavoro dipendente per un singolo senza figli
2010**

	<i>Tax wedge</i> ¹¹	<i>Total tax wedge</i> ¹²	Δ
Australia	21,6%	26,2%	4,6%
Austria	32,7%	47,9%	15,2%
Belgio	42,1%	55,4%	13,3%
Canada	22,2%	30,3%	8,1%
Cile	7,0%	7,0%	0,0%
Rep. Ceca	22,5%	42,2%	19,7%
Danimarca	38,6%	38,6%	0,0%
Estonia	19,4%	40,0%	20,6%
Finlandia	29,1%	42,0%	12,9%
Francia	27,8%	49,3%	21,5%
Germania	39,2%	49,1%	9,8%
Grecia	18,8%	36,6%	17,8%
Ungheria	31,2%	46,4%	15,3%
Islanda	25,3%	31,3%	5,9%
Irlanda	21,8%	29,3%	7,6%
Israele	16,5%	20,2%	3,7%
Italia	29,8%	46,9%	17,0%
Giappone	20,8%	30,5%	9,7%
Corea	11,9%	19,8%	7,9%
Lussemburgo	26,4%	34,0%	7,6%
Messico	5,6%	15,5%	9,9%
Olanda	31,9%	38,4%	6,5%
N. Zelanda	16,9%	16,9%	0,0%
Norvegia	28,7%	36,8%	8,1%
Polonia	24,6%	34,3%	9,7%
Portogallo	22,9%	37,7%	14,8%
Slovacchia	21,5%	37,8%	16,3%
Slovenia	33,1%	42,4%	9,3%
Spagna	21,6%	39,6%	18,1%
Svezia	24,7%	42,7%	18,0%
Svizzera	16,0%	20,8%	4,8%
Turchia	27,1%	37,4%	10,3%
Regno Unito	25,5%	32,7%	7,2%
Stati Uniti	22,9%	29,7%	6,8%

Elaborazioni Ufficio Studi Confcommercio su dati OCSE.

16 *Tax wedge* (All in nella definizione OCSE): percentuale di imposizione gravante sul lavoro dipendente derivante dalle imposte pagate all'amministrazione centrale e locale e dai contributi pagati dai lavoratori.

17 *Total tax wedge*: *Tax wedge* più la quota dei contributi pagati dai datori di lavoro.

**Tab. 12 - Tax wedge - Incidenza percentuale delle tasse
sul reddito personale per tipologia familiare**

	2000				2005				2010			
	Single		Coppia sposata con un solo percettore di reddito		Single		Coppia sposata con un solo percettore di reddito		Single		Coppia sposata con un solo percettore di reddito	
	Senza figli	Con due figli	Senza figli	Con due figli	Senza figli	Con due figli	Senza figli	Con due figli	Senza figli	Con due figli	Senza figli	Con due figli
Australia	25,9	21,7	22,5	24,9	23,9	23,9	20,8	23,9	21,6	20,4	18,1	20,4
Austria	31,0	29,7	29,7	29,7	33,0	31,1	32,0	31,1	33,1	30,8	32,1	30,8
Belgio	43,0	38,9	35,4	32,8	42,0	38,3	33,1	30,5	42,1	38,4	32,9	30,3
Canada	25,4	21,5	21,5	21,5	23,9	19,5	20,1	19,5	22,2	15,3	17,7	15,3
Cile	7,0	7,0	7,0	7,0	7,0	7,0	7,0	7,0	7,0	7,0	7,0	7,0
Rep. Ceca	22,5	18,3	20,5	16,5	24,0	18,6	22,1	13,4	22,5	14,4	13,9	5,8
Danimarca	44,1	44,1	37,4	37,4	40,6	40,6	35,4	35,4	38,6	38,6	34,4	34,4
Estonia	21,9	21,9	17,9	17,9	19,8	19,8	14,8	14,8	19,4	15,6	15,6	11,9
Finlandia	34,2	34,2	34,2	34,2	31,3	31,3	31,3	31,3	29,1	29,1	29,1	29,1
Francia	28,8	23,3	23,3	21,0	28,9	22,1	23,4	21,5	27,8	22,5	23,9	21,9
Germania	43,2	29,9	32,2	22,0	42,2	30,7	32,4	22,0	39,2	26,8	31,0	19,6
Grecia	17,0	16,1	18,1	17,2	17,0	16,2	18,2	18,3	18,8	17,2	20,0	18,8
Ungheria	35,7	30,8	35,7	30,8	33,7	28,4	33,7	28,4	31,2	31,2	31,2	31,2
Islanda	22,6	22,6	11,0	11,0	25,7	25,7	14,9	14,9	25,3	25,3	13,1	13,1
Irlanda	27,4	22,9	17,4	14,5	23,6	17,3	14,5	12,5	21,8	15,5	15,5	13,2
Israele	25,5	17,9	25,5	25,5	20,6	13,2	20,6	20,6	16,5	9,2	16,5	16,5
Italia	28,9	25,5	26,5	24,5	27,8	22,9	25,3	20,2	29,8	25,1	27,3	22,9
Giappone	17,0	14,7	14,7	12,9	18,5	16,3	17,3	15,4	20,8	18,2	19,4	17,1
Corea	8,8	8,3	8,8	8,1	9,9	8,9	9,9	8,6	11,9	9,9	11,2	9,4
Lussemburgo	28,8	17,4	19,1	14,0	25,9	18,8	16,3	12,0	26,4	22,1	16,5	16,5
Messico	2,4	2,4	2,4	2,4	4,6	4,6	4,6	4,6	5,6	5,6	5,6	5,6
Olanda	33,2	24,9	27,7	27,7	32,5	23,4	27,6	26,7	31,9	22,3	28,1	28,1
N. Zelanda	19,4	19,4	19,4	19,4	19,9	19,9	19,9	19,9	16,9	17,0	16,9	17,0
Norvegia	30,7	25,9	27,2	25,9	29,0	26,5	26,5	26,5	28,7	26,2	26,2	26,2
Polonia	27,8	25,9	25,9	25,9	28,4	26,5	26,5	26,5	24,6	17,8	23,1	17,8
Portogallo	22,4	20,4	19,0	17,2	21,8	19,1	16,8	14,7	22,9	20,1	17,1	14,9
Slovacchia	19,8	17,7	18,6	16,8	21,8	16,1	13,7	8,0	21,5	16,2	13,4	8,2
Slovenia	35,6	28,7	31,8	26,9	34,7	26,6	29,7	24,1	33,1	27,0	29,4	24,7
Spagna	19,8	13,2	15,3	11,5	20,3	14,4	16,3	13,0	21,6	15,3	17,8	14,0
Svezia	33,7	33,7	33,7	33,7	31,2	31,2	31,2	31,2	24,7	24,7	24,7	24,7
Svizzera	16,5	12,2	13,3	11,6	16,2	11,8	13,1	11,5	16,0	11,2	12,7	10,7
Turchia	28,7	28,7	28,7	28,7	30,5	30,5	30,5	30,5	27,1	26,0	26,4	25,4
Regno Unito	25,8	25,8	25,8	25,8	26,9	25,0	26,9	25,0	25,5	24,0	25,5	24,0
Stati Uniti	24,9	16,8	21,0	14,4	24,3	14,2	19,7	10,9	22,9	13,5	17,4	8,2

Elaborazioni Ufficio Studi Confcommercio su dati OCSE.

Pur riferendosi questi dati solo ad una parte dell'imposizione gravante sul complesso dei cittadini, in considerazione del fatto che il fattore lavoro domina largamente la funzione di produzione aggregata e il reddito da lavoro dipendente ha una quota maggioritaria sul valore aggiunto complessivo, è ammissibile che il peso della fiscalità sia approssimato dal *tax wedge*.

Tab. 13 - Composizione del gettito 2010 in % del totale¹⁸

Paese	Imposte dirette e contributi sociali	Imposte indirette e in c/c
Svizzera	76,1	23,9
Norvegia	71,8	28,2
Germania	70,8	29,2
Stati Uniti	70,7	29,3
Giappone	70,1	29,9
Belgio	69,6	30,4
Spagna	69,3	30,7
Lussemburgo	68,5	31,5
Olanda	67,6	32,4
Finlandia	67,5	32,5
Austria	66,5	33,5
Italia	66,2	33,8
Repubblica Ceca	66,0	34,0
Francia	65,7	34,3
Danimarca	65,2	34,8
Regno Unito	64,4	35,6
Slovacchia	63,1	36,9
Grecia	62,5	37,5
Canada	62,3	37,7
Slovenia	62,1	37,9
Portogallo	60,8	39,2
Svezia	60,7	39,3
Irlanda	60,7	39,3
Malta	59,3	40,7
Islanda	59,2	40,8
Estonia	58,9	41,1
Lettonia	58,1	41,9
Polonia	56,7	43,3
Romania	56,3	43,7
Lituania	56,3	43,7
Cipro	55,8	44,2
Ungheria	53,2	46,8
Bulgaria	43,5	56,5

Elaborazioni Ufficio Studi Confindustria su dati Commissione Europea.

¹⁸ Il *tax burden* totale di fonte Ameco - utilizzato in tabella - coincide con Eurostat e Istat se includiamo: per l'Europa le imposte indirette versate alla UE e quelle in c/c indicate nel dettaglio da Eurostat solo per i Paesi UE.

Tuttavia, potrebbe accadere, almeno in via teorica, che un sistema fiscale sia sbilanciato su tributi diversi dalle imposte dirette (e dunque prevalentemente imposte sul lavoro) privilegiando l'imposizione indiretta, in particolare sui consumi, una base imponibile che riscuote crescente attenzione e gradimento da parte dei *policy maker*.

Se due sistemi economici presentano una composizione del gettito effettivo molto differente, nella ripartizione tra imposte dirette e indirette, allora le difformità riscontrabili nei *tax wedge* sul lavoro dipendente potrebbero testimoniare non una diversa intensità della pretesa fiscale, bensì soltanto modalità differenti in cui le pubbliche amministrazioni presentano le rispettive pretese. Analizzando, infatti, la composizione delle imposte nel 2010 nei diversi paesi, le differenze nella struttura del gettito appaiono di un certo rilievo, anche se, escludendo i paesi dell'Europa dell'Est, le divergenze appaiono meno sensibili (tab. 13).

Per superare questo ostacolo, tenendo presente che è opportuno escludere indicatori di gettito osservato, che dipendono dal tasso di evasione, si è sommato all'indicatore di *total tax wedge* l'aliquota standard dell'Iva (tab. 14) per il rapporto tra consumi e Pil ottenendo il *total tax wedge esteso* (tab. 15).

Tab. 14 - Aliquote iva al 1 gennaio 2012

Paesi	Aliquote standard	Paesi	Aliquote standard
Ungheria	27,0	Slovacchia	20,0
Islanda	25,5	Regno Unito	20,0
Danimarca	25,0	Spagna	19,6
Svezia	25,0	Germania	19,0
Norvegia	25,0	Olanda	19,0
Romania	24,0	Cile	19,0
Irlanda	23,0	Grecia	18,0
Francia	23,0	Malta	18,0
Polonia	23,0	Turchia	18,0
Portogallo	23,0	Israele	16,0
Finlandia	23,0	Messico	16,0
Lettonia	22,0	Cipro	15,0
Belgio	21,0	Lussemburgo	15,0
Italia	21,0	Nuova Zelanda	15,0
Lituania	21,0	Australia	10,0
Bulgaria	20,0	Corea	10,0
Repubblica Ceca	20,0	Svizzera	8,0
Estonia	20,0	Canada	5,0
Austria	20,0	Giappone	5,0
Slovenia	20,0		

Elaborazioni Ufficio Studi Confcommercio su dati Commissione europea e OCSE.

Questo indicatore grezzo, e per molti versi difettoso, sovrastima probabilmente la pressione fiscale effettiva tuttavia, ha il pregio di essere costruito in modo omogeneo tra Paesi e di rendere conto delle differenze relative della pressione fiscale tra Paesi, senza fare ricorso a misure di gettito osservato.

In questo contesto l'Italia si colloca al 5° posto nel 2010, posizione destinata a "migliorare" in virtù delle politiche fiscali in atto.

Tab. 15 - Total tax wedge esteso
anno 2010

	2010		2010
Belgio	66,2	Polonia	47,6
Francia	60,2	Norvegia	47,1
Germania	59,7	Olanda	46,9
Ungheria	59,4	Islanda	43,8
Italia	58,9	Regno Unito	43,6
Austria	58,5	Irlanda	39,4
Svezia	54,4	Lussemburgo	38,8
Finlandia	53,5	Giappone	33,4
Slovenia	53,4	Stati Uniti ¹⁹	33,3
Rep. Ceca	52,1	Canada	33,1
Danimarca	50,6	Australia	31,5
Portogallo	50,5	Israele	29,5
Grecia	50,4	Messico	26,1
Turchia	50,3	Svizzera	25,1
Estonia	50,1	Corea	25,0
Slovacchia	48,7	Nuova Zelanda	24,2
Spagna	48,7	Cile	17,9

Elaborazioni Ufficio Studi Confindustria su dati Commissione europea e OCSE.

Si noti che il *total tax wedge* esteso assomiglia più alla nostra stima della pressione fiscale effettiva o legale (55%) che alla pressione fiscale apparente (45,2% nel 2012). Il *total tax wedge* esteso misurerebbe sostanzialmente lo stesso fenomeno della pressione fiscale effettiva, senza ricorrere a dati di gettito osservato.

3.1.2 La pressione fiscale: la progressività del sistema tributario

Un altro indice che vale la pena di testare come determinante potenziale del sommerso economico è la progressività del sistema tributario (Rosen, 2007). Gli indicatori di progressività

19 Negli USA non esiste un'imposta federale assimilabile all'IVA e per calcolare il *total tax wedge* esteso è stato attribuito un valore del 5% all'imposizione sui consumi analogo al valore dell'IVA in Canada.

più utilizzati in letteratura sono basati su conteggi effettuati sull'intera distribuzione dei redditi per singoli percettori, dati di cui non si dispone nel confronto internazionale e per un adeguato periodo storico.

Inoltre, in considerazione del fatto che è già difficile trovare una definizione di progressività per una singola imposta che abbia, per esempio, più aliquote che insistono su più scaglioni di reddito, si è scelto di limitare l'analisi alla progressività delle imposte sul reddito da lavoro le quali, comunque, rappresentano la parte largamente maggioritaria delle risorse necessarie a finanziare le spese degli stati moderni.

Con riferimento al reddito, dato un sistema di aliquote legali che genera progressività delle imposte - nel quale cioè l'imposta dovuta cresce più che proporzionalmente rispetto al reddito²⁰ - potrebbe esserci convenienza a nascondere tutta o una parte della base imponibile al fine di non incorrere in pretese fiscali della pubblica amministrazione, appunto crescenti in modo più che proporzionale rispetto al reddito. Maggiore è la progressività del sistema, maggiore dovrebbe risultare l'incentivo al sommerso, a parità di altre condizioni, al di là dell'eventuale rinuncia a partecipare al mercato del lavoro, con evidenti impatti negativi sull'offerta di fattori e quindi sul livello di attività economica.

Il problema è come misurare la progressività dell'imposta sul reddito. Adotteremo il seguente indice:

$$\text{PROGR} = \sum_j \alpha_j (\Delta T_j / \Delta Y_j) / (Y_j / T_j) \text{ con } \sum_j \alpha_j = 1$$

dove T e Y sono il gettito e il reddito mutuati dai calcoli OCSE per il *tax wedge*.

L'indice di progressività è ovviamente riferito ai diversi paesi che saranno considerati nell'analisi. L'indice *j* si riferisce ai livelli puntuali di reddito per un lavoratore dipendente *full time* nel settore manifatturiero per i quali l'OCSE calcola il *tax wedge* (nel caso analizzato il *single* senza figli che può essere individuato come il contribuente standard). Tali livelli sono pari, come detto, a un reddito: inferiore di un terzo, uguale, superiore di un terzo e di due terzi rispetto alla media. In alte parole, fatto cento in un anno e per un paese il reddito medio, vengono calcolati i *tax wedge* di percettori single con reddito pari a 67, 100, 133 e 167.

L'indice di progressività è stato calcolato, per gli anni dal 2000 al 2010, attribuendo ad α un valore pari a 0,45 per la variazione tra il primo e il secondo e tra il secondo e il terzo scaglione, ed è pari a 0,10 per la variazione tra il terzo e il quarto.

Tali valori, derivati dalla struttura dei contribuenti per fasce di reddito, sono fissi nel tempo e sono stati attribuiti a tutti i Paesi.

Questa semplificazione potrebbe creare delle distorsioni nella determinazione dei diversi indici di progressività dei singoli paesi se la distribuzione dei contribuenti per fasce di reddito presenta, a livello locale, caratteristiche differenti. L'assunzione che nella maggioranza dei Paesi presi in esame il 90% dei contribuenti si collochi in un intervallo compreso tra il 33% in meno e in più rispetto al reddito personale medio e solo il 10% si trovi in una fascia nettamente più elevata

20 Questa è la nostra definizione di progressività dell'imposta sul reddito. Siamo consapevoli che non è affatto precisa.

appare, alla luce delle diverse statistiche internazionali relative alla distribuzione del reddito, piuttosto verosimile.

L'analisi dell'indice di progressività mostra come nel tempo le amministrazioni dei diversi paesi abbiano assunto comportamenti diversi non muovendosi in un'unica direzione.

Relativamente al 2010, ultimo anno disponibile, i paesi dell'area Ocse mostrano indici di progressività molto diversificati tra di loro (tab. 16). In questo contesto l'Italia, che segnala un valore non particolarmente elevato, appare sostanzialmente in linea con i dati relativi alle principali economie industrializzate, mostrando un valore superiore a quello della Francia, della Germania e del Regno Unito.

Tra i Paesi dell'area OCSE spicca il dato del Messico, che presenta peraltro un'elevata variabilità nel tempo, che registra un indice di progressività nettamente superiore rispetto a quanto calcolato per gli altri Paesi. Il valore, prossimo a 59, deriva dal fatto il Messico è l'unico paese che per i redditi pari al 67% della media applica un'aliquota sostanzialmente nulla (0,1%), *tax wedge* che sale al 5,6% per i redditi medi fino a salire al 13,4% per i redditi superiori del 67% rispetto alla media.

Tab. 16 - Indice di progressività sul reddito personale da lavoro

	2010		2010
Australia	1,94	Giappone	1,30
Austria	1,53	Corea	1,77
Belgio	1,47	Lussemburgo	1,92
Canada	1,65	Messico	58,90
Cile	1,01	Olanda	1,46
Rep. Ceca	1,52	N. Zelanda	1,71
Danimarca	1,23	Norvegia	1,48
Estonia	1,25	Polonia	1,11
Finlandia	1,75	Portogallo	1,85
Francia	1,35	Slovacchia	1,53
Germania	1,35	Slovenia	1,40
Grecia	1,69	Spagna	1,61
Ungheria	1,53	Svezia	1,68
Islanda	1,75	Svizzera	1,68
Irlanda	2,28	Turchia	1,29
Israele	2,55	Regno Unito	1,35
Italia	1,51	Stati Uniti	

Elaborazioni Ufficio Studi Confcommercio su dati OCSE.

3.2 I disincentivi all'evasione (valore atteso della pena): i controlli, le sanzioni e l'efficienza del sistema giudiziario

Tra le variabili che possono determinare l'ampiezza del sommerso economico il valore atteso della pena svolge un ruolo significativo, probabilmente il più rilevante, ed è dato dal prodotto tra la probabilità di essere scoperti e la sanzione che si dovrà pagare.

Poiché non sono disponibili misurazioni di queste variabili e considerato che non si può fare riferimento a indici di imposta recuperata in quanto correlati con l'imposta stessa, è necessario utilizzare indici che approssimano l'efficacia e l'efficienza dei controlli.

Di fronte alla complessità di reperire indicatori adeguati nel tempo e nello spazio e costruiti in modo omogeneo, per dare conto dell'effetto deterrenza, Dell'Anno (2003) utilizza una *proxy* che potrebbe rappresentare una soluzione accettabile. In luogo di ragionare sull'efficacia dell'amministrazione tributaria è possibile lavorare sull'efficacia complessiva del sistema giudiziario.

E', appunto, la soluzione qui adottata.

La qualità del sistema giudiziario in termini di efficacia, è la variabile prescelta in quanto è lecito stimare che un buon sistema giudiziario in generale replichi anche un efficace sistema di deterrenza degli illeciti di natura tributaria e contributiva. I passaggi dalla variabile ideale al suo correlato osservabile sono illustrati nella fig. 6.

Fig. 6 - Operazionalizzazione della variabile Valore atteso della pena

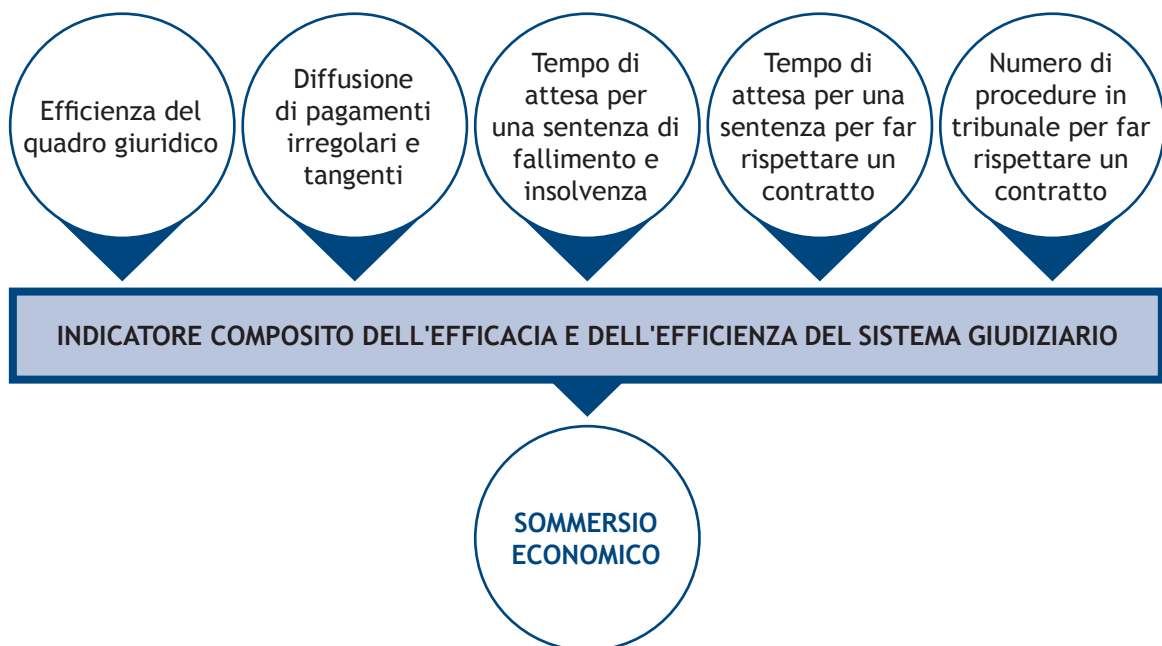


A tal fine si è optato per la costruzione di un indicatore composito calcolato su grandezze legate al rapporto impresa-giustizia (Riquadro 3), quali la presenza di un quadro normativo di riferimento efficiente, la diffusione di pagamenti irregolari e tangenti, i tempi di attesa della giustizia nella soluzione di problemi legati all'attività economica, la complessità delle pratiche burocratiche legate alla giustizia civile (fig. 7).

Si tratta di indicatori di tipo qualitativo e quantitativo elaborati da organismi internazionali (World Economic Forum e Banca Mondiale), sulla base di indagini presso alcune categorie di

stakeholders sia privati (ad esempio, imprenditori, notai, avvocati, commercialisti, ingegneri, architetti, spedizionieri doganali, ecc.), che pubblici (uffici comunali, Camere di commercio, ecc.). Pur con tutta la cautela che richiede l'utilizzo di informazioni tratte da questo tipo di indagini, l'indicatore fornisce verosimilmente una buona misura del livello di efficienza del sistema giustizia dei paesi presi in esame.

Fig. 7 - La costruzione dell'indicatore composito sull'efficienza del sistema giudiziario



I risultati dell'indicatore composito evidenziano per l'Italia il più basso livello di efficienza del sistema giudiziario tra i paesi considerati, situazione che non ha registrato negli anni grandi cambiamenti. Nella graduatoria 2010 dei 26 Paesi, l'Italia occupava l'ultimo posto, preceduta da Grecia, Slovacchia, Slovenia e Messico, segnalando un peggioramento di una posizione rispetto al 2000 (tab. 17).

L'analisi degli indicatori di base che hanno concorso a definire l'indice composito, spiegano in maniera evidente la posizione in graduatoria dell'Italia.

L'indicatore sull'efficienza del quadro giuridico di riferimento per le controversie tra imprese, mostra per l'Italia una situazione fortemente critica. Le valutazioni espresse nell'indagine del WEF sulla idoneità del nostro sistema a risolvere le controversie in maniera rapida ed efficiente sono decisamente negative: nella graduatoria del 2010 l'Italia occupava la penultima posizione preceduta da Portogallo, Grecia, Slovenia e Messico.

La posizione dell'Italia risulta addirittura peggiorata dal confronto con il 2000, confermando le difficoltà ad attuare, nel nostro Paese, un adeguato ed efficace processo di semplificazione normativa (fig. 8).

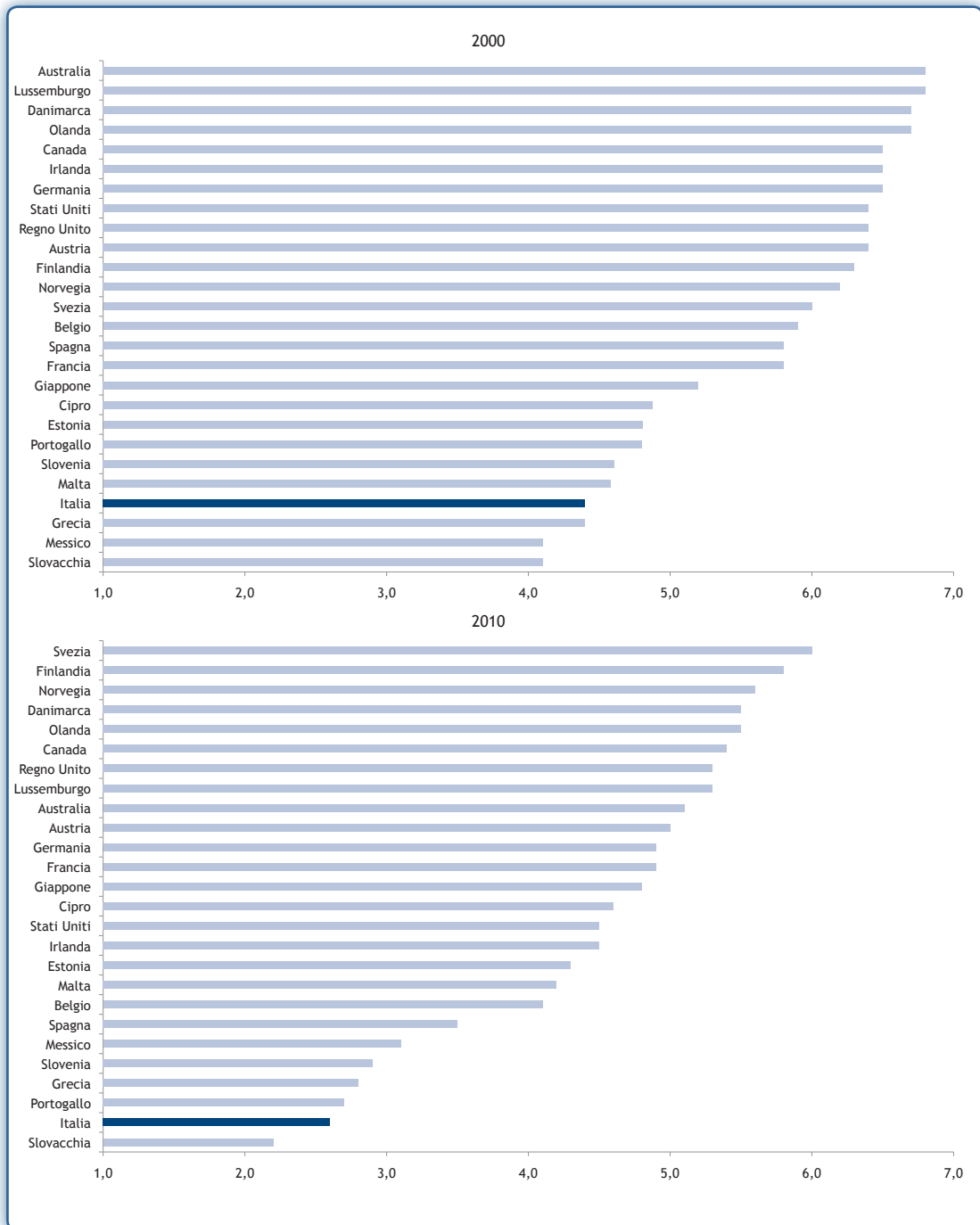
Tab. 17 - L'indicatore composito dell'efficacia e dell'efficienza del sistema giudiziario

Ranking (su 26)		Punteggio (1-7) 2000		Punteggio (1-7) 2010	
1	Irlanda	6,5	Irlanda	6,1	
2	Lussemburgo	6,2	Olanda	5,8	
3	Australia	6,1	Austria	5,8	
4	Olanda	6,1	Lussemburgo	5,8	
5	Austria	6,1	Regno Unito	5,8	
6	Finlandia	6,0	Finlandia	5,7	
7	Regno Unito	6,0	Norvegia	5,7	
8	Germania	5,9	Australia	5,7	
9	Norvegia	5,8	Svezia	5,6	
10	Belgio	5,8	Giappone	5,6	
11	Stati Uniti	5,7	Danimarca	5,5	
12	Giappone	5,7	Germania	5,5	
13	Francia	5,7	Belgio	5,5	
14	Canada	5,6	Francia	5,4	
15	Svezia	5,6	Canada	5,3	
16	Malta	5,1	Stati Uniti	5,1	
17	Spagna	5,0	Estonia	4,6	
18	Danimarca	4,8	Portogallo	4,5	
19	Portogallo	4,8	Malta	4,5	
20	Estonia	4,7	Spagna	4,4	
21	Cipro	4,3	Cipro	4,2	
22	Messico	4,3	Messico	4,1	
23	Grecia	4,1	Slovenia	3,8	
24	Slovenia	4,0	Slovacchia	3,6	
25	Italia	3,6	Grecia	3,5	
26	Slovacchia	3,5	Italia	3,2	

Scala punteggio da 1 a 7 (dove 7 rappresenta il punteggio massimo).

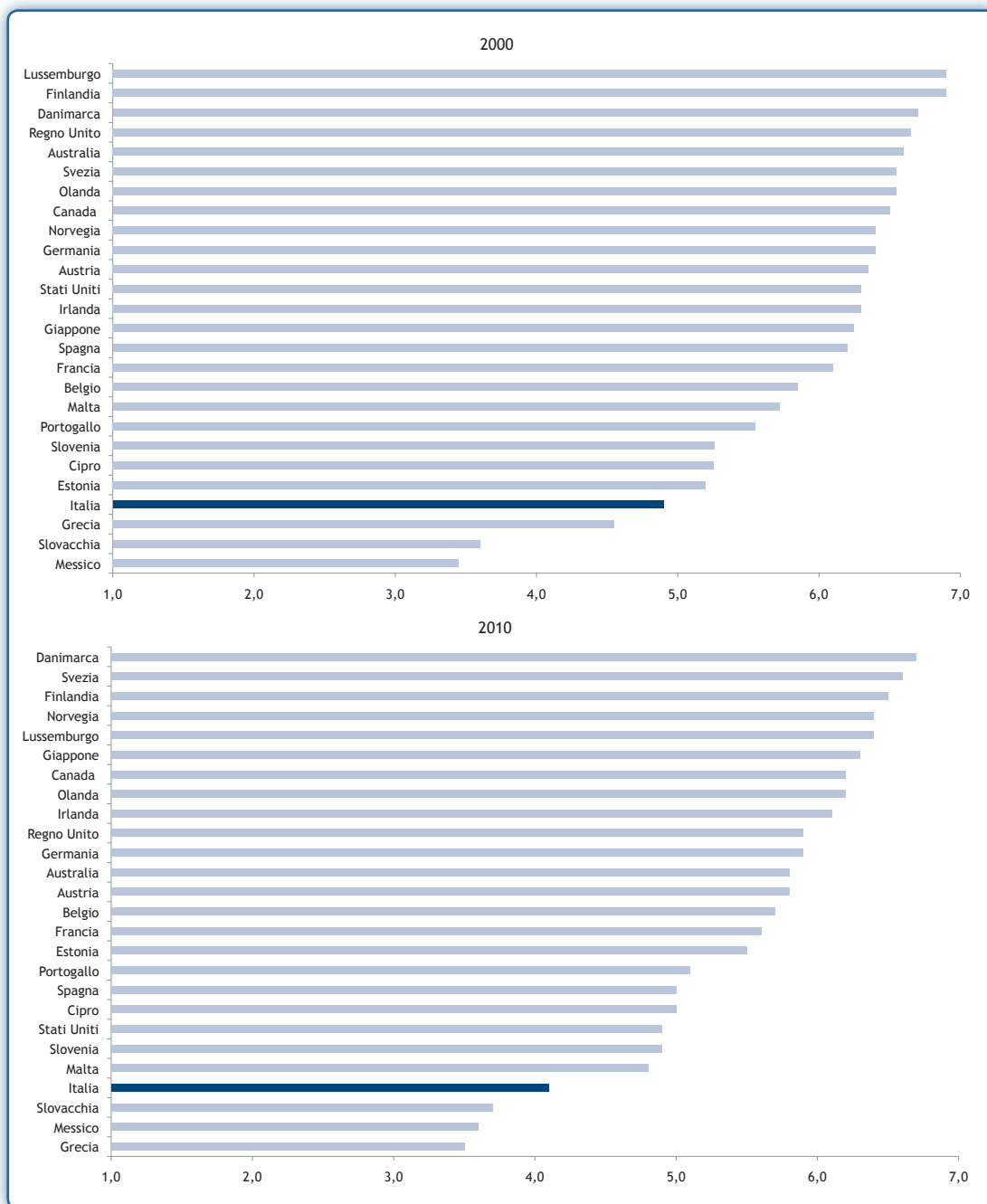
Elaborazioni Ufficio Studi Confcommercio su dati World Economic Forum, Banca Mondiale.

Fig. 8 - L'indicatore di efficienza del quadro giuridico



Scala da 1 a 7 (dove 1=poco efficiente; 7= molto efficiente).
Elaborazioni Ufficio Studi Confcommercio su dati World Economic Forum.

Fig. 9 - La diffusione di pagamenti irregolari e tangenti



Scala da 1 a 7 (dove 1=molto comune; 7= inesistente).
Elaborazioni Ufficio Studi Confcommercio su dati World Economic Forum.

L'Italia, inoltre, si distingue per la diffusione di pagamenti irregolari e di tangenti e occupa nella graduatoria del 2010 il 25° posto, prima della Slovacchia.

Al contrario, i paesi del Nord Europa, dove la corruzione è ritenuta quasi inesistente, occupano i primi posti della classifica.

Anche se il processo di riduzione dei tempi della giustizia ha fatto in Italia dei passi avanti (nel 2000 il tempo di attesa per la sentenza era di 1.464 giorni), l'obiettivo di dare al cittadino una giustizia in tempi ragionevoli rimane ancora lontano dall'essere raggiunto.

**Tab. 18 - Il tempo di attesa della sentenza per far rispettare un contratto
numero giorni**

Ranking (su 24)		2000	2010	
1	Finlandia	247	Finlandia	375
2	Stati Uniti	300	Stati Uniti	300
3	Lussemburgo	321	Lussemburgo	321
4	Norvegia	322	Norvegia	280
5	Francia	331	Francia	331
6	Danimarca	369	Danimarca	410
7	Australia	395	Australia	395
8	Austria	397	Austria	397
9	Regno Unito	406	Regno Unito	399
10	Germania	406	Germania	394
11	Messico	415	Messico	415
12	Estonia	425	Estonia	425
13	Irlanda	472	Irlanda	515
14	Belgio	505	Belgio	505
15	Svezia	508	Svezia	508
16	Olanda	514	Olanda	514
17	Spagna	515	Spagna	515
18	Canada	570	Canada	570
19	Portogallo	589	Portogallo	547
20	Slovacchia	692	Slovacchia	565
21	Cipro	735	Cipro	735
22	Grecia	819	Grecia	819
23	Italia	1.464	Italia	1.210
24	Slovenia	1.501	Slovenia	1.290

Elaborazioni Ufficio Studi Confindustria su dati Banca Mondiale.

Un altro elemento legato alle lungaggini burocratiche riguarda il numero di procedure che un'impresa deve seguire sulla base della legge, o su indicazione del giudice, per far rispettare un contratto. In questa materia l'Italia risulta il paese che presenta la maggiore complessità e occupa, nella graduatoria, l'ultimo posto: l'Italia conta ben 41 procedure, contro le 21 dell'Irlanda, le 25 dell'Austria e le 29 della Francia (tab. 19).

Il confronto con il passato non fa emergere miglioramenti fatti dall'Italia, in quanto nel 2000 risultava lo stesso numero di procedure.

In questo campo l'Italia, pur non posizionandosi agli ultimi posti, registrava nel 2010 un valore del tempo di attesa elevato (circa due anni, occupando la quindicesima posizione) se confrontato con i tempi dell'Irlanda, del Canada e dei paesi del Nord Europa.

Tab. 19 - Numero di procedure in tribunale per far rispettare un contratto

Ranking (su 24)		2000		2010	
1	Irlanda	22	Irlanda	21	
2	Lussemburgo	26	Lussemburgo	26	
3	Olanda	26	Olanda	26	
4	Austria	27	Austria	25	
5	Belgio	28	Belgio	26	
6	Francia	29	Francia	29	
7	Australia	29	Australia	28	
8	Germania	30	Germania	30	
9	Svezia	30	Svezia	30	
10	Regno Unito	30	Regno Unito	28	
11	Slovacchia	32	Slovacchia	32	
12	Slovenia	32	Slovenia	32	
13	Finlandia	33	Finlandia	33	
14	Stati Uniti	33	Stati Uniti	32	
15	Estonia	34	Estonia	35	
16	Danimarca	34	Danimarca	35	
17	Norvegia	34	Norvegia	34	
18	Portogallo	35	Portogallo	31	
19	Canada	36	Canada	36	
20	Messico	38	Messico	38	
21	Grecia	39	Grecia	39	
22	Spagna	40	Spagna	39	
23	Italia	41	Italia	41	
24	Cipro	43	Cipro	43	

Elaborazioni Ufficio Studi Confcommercio su dati Banca Mondiale.

Il confronto con il passato fa emergere, per l'Italia, un sensibile peggioramento in quanto nel 2000 il tempo di attesa era pari ad un anno (tab. 20).

**Tab. 20 - Il tempo di attesa per sentenza di fallimento e di insolvenza
numero anni**

Ranking (su 24)		2000		2010
1	Irlanda	0,4	Irlanda	0,4
2	Canada	0,8	Canada	0,8
3	Belgio	0,9	Belgio	0,9
4	Finlandia	0,9	Finlandia	0,9
5	Norvegia	0,9	Norvegia	0,9
6	Regno Unito	1,0	Regno Unito	1,0
7	Australia	1,0	Australia	1,0
8	Italia	1,0	Austria	1,1
9	Austria	1,1	Olanda	1,1
10	Olanda	1,1	Danimarca	1,1
11	Germania	1,2	Germania	1,2
12	Cipro	1,5	Cipro	1,5
13	Spagna	1,5	Spagna	1,5
14	Stati Uniti	1,5	Stati Uniti	1,5
15	Messico	1,8	Italia	1,8
16	Francia	1,9	Messico	1,8
17	Grecia	2,0	Francia	1,9
18	Lussemburgo	2,0	Grecia	2,0
19	Portogallo	2,0	Lussemburgo	2,0
20	Slovenia	2,0	Portogallo	2,0
21	Svezia	2,0	Slovenia	2,0
22	Estonia	3,0	Svezia	2,0
23	Slovacchia	5,1	Estonia	3,0
24	Danimarca	5,2	Slovacchia	4,0

Elaborazioni Ufficio Studi Confcommercio su dati Banca Mondiale.

Riquadro 3 - Definizione degli indicatori utilizzati e metodologia di ricostruzione delle serie storiche per l'indicatore composito dell'efficacia e dell'efficienza del sistema giudiziario

Per la costruzione dell'indice composito si è scelto di utilizzare cinque indicatori, sia di carattere qualitativo che quantitativo, elaborati da organismi internazionali (World Economic Forum e la Banca Mondiale) che consentono una misura, comparabile tra Paesi, dell'impatto del sistema giuridico sulle attività economiche.

In particolare il Global Competitiveness Report del World Economic Forum, è stata la fonte per: a) l'efficienza del quadro giuridico, in ogni paese osservato, nella soluzione delle controversie tra imprese prendendo come riferimento la voce specifica "*Efficiency of legal framework*"; b) la diffusione di pagamenti irregolari e tangenti da parte delle imprese connessi allo svolgimento delle proprie attività e riguardanti licenze, appalti, pagamento delle tasse.

Ogni indicatore è costituito da una valutazione espressa come punteggio di una scala che va da 1 a 7 (dove 7 è il risultato più auspicabile); questo tipo di informazione di carattere qualitativo ha il vantaggio di essere il risultato di una metodologia uniforme che consente di operare confronti tra paesi diversi.

Per gli anni dal 2000 al 2005 l'indicatore è stato ottenuto dalla media aritmetica di diverse sottovoci; nel 2007 e nel 2008 il Global Competitiveness Report non riporta questo indicatore tra quelli oggetto di indagine per cui si è proceduto ad interpolare i dati noti.

Ad un giudizio di carattere generale si è voluta associare anche un'indicazione concreta sui tempi e sulle procedure della giustizia civile nei vari paesi attraverso tre indicatori che la Banca Mondiale elabora annualmente riguardanti: a) il tempo occorrente in tribunale, misurato in anni, per risolvere e chiudere situazioni di fallimento ed insolvenza da parte delle imprese; b) il tempo necessario, misurato in giorni, per far rispettare un contratto a partire dalla denuncia in tribunale fino alla sentenza definitiva; c) il numero delle procedure che occorrono per far rispettare un contratto.

Per questi indicatori l'informazione disponibile parte dal 2003 ed arriva al 2010, gli anni dal 2000 a 2002 sono stati stimati sulla base del tasso medio annuo di variazione del periodo osservato; per il Giappone e Malta l'indicatore della Banca Mondiale non presenta alcuna informazione.

I tre indicatori della Banca Mondiale sub a), b) e c) sono stati standardizzati al fine di renderli compatibili con la scala di valori da 1 a 7, in modo da trasformarli nella stessa unità di misura degli indicatori di fonte WEF. Una volta effettuata la trasformazione, si è pervenuti all'indicatore composito di tab. 17 come calcolo di media aritmetica semplice dei due predetti indicatori WEF e dei tre di fonte Banca Mondiale. Il riporto di questi ultimi, espressi in numero di anni, mesi e di procedure, alla scala di valori WEF da 1 a 7, è stato effettuato generando un algoritmo così costruito. Per ciascuno degli indicatori di fonte Banca Mondiale sono stati calcolati i valori max. e min. assoluti nella matrice paesi-anni, mantenendoli costanti per tutte le trasformazioni. Si è poi calcolato lo scostamento del valore osservato paese-anno dal min. assoluto osservato e lo si è ponderato con il rapporto tra lo scostamento max.-min. della scala di valori (1;7) e lo scostamento max. assoluto-min. assoluto dei valori osservati. Il risultato della ponderazione è stato poi sottratto al valore max., cioè 7, della scala di valori (1;7), attribuendone il risultato ad ogni paese in ciascun anno. Un esempio nella tabella seguente, relativo all'Italia, può chiarire meglio la procedura seguita.

L'indicatore sintetico dell'efficienza della giustizia, calcolato per ciascun anno dalla media dei 5 indicatori utilizzati, è più elevato quanto più elevata è l'efficienza del sistema giudiziario misurato con l'insieme degli indicatori di base.

**Numero di giorni necessario in Italia per decidere una vertenza
in materia di responsabilità contrattuale**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
(a) Valore osservato	1.464	1.439	1.414	1.390	1.390	1.390	1.210	1.210	1.210	1.210	1.210	1.210
(b) Max. assoluto osservato della matrice	1.501	1.501	1.501	1.501	1.501	1.501	1.501	1.501	1.501	1.501	1.501	1.501
(c) Min. assoluto osservato della matrice	235	235	235	235	235	235	235	235	235	235	235	235
(d) scarto MaxMin = (b) - (a)	1.266	1.266	1.266	1.266	1.266	1.266	1.266	1.266	1.266	1.266	1.266	1.266
(e) = (a) - (c)	1.229	1.204	1.179	1.155	1.155	1.155	975	975	975	975	975	975
(f) = scarto MaxMin scala di valori (1;7)	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6
(g) = 7 - (e)*(f)/(d) valore standardizzato	1	1	1	2	2	2	2	2	2	2	2	2

(fonte Banca Mondiale, matrice 24 paesi x 11 anni)

3.3 Il senso civico-economico e la percezione dell'output pubblico

La percezione dei cittadini della qualità-quantità dei servizi erogati dalla pubblica amministrazione potrebbe rappresentare un fattore determinante della *compliance* spontanea.

La correttezza fiscale è una relazione bilaterale contribuente-pubblica amministrazione. Se quest'ultima si comporta male - o è percepita comportarsi male - è possibile che la controparte reagisca adeguando il proprio atteggiamento in senso non cooperativo.

E' stato giustamente osservato che "Questa ipotesi trova fondamento nella natura dell'interazione tra contribuente e settore pubblico: una bassa efficienza di quest'ultimo nella fornitura di beni e servizi potrebbe indurre nel primo una minore lealtà fiscale in risposta alla percezione di iniquità del contratto implicito con lo Stato" (Barone-Mocetti, 2009).

La (favorevole) percezione dell'output pubblico è dunque correlata positivamente con la *compliance* spontanea, influenzando direttamente il senso civico-economico, e negativamente con il tasso di evasione.

Non solo il sistema economico ma anche quello politico-amministrativo contribuiscono a condizionare le attività economiche informali. Una pubblica amministrazione inefficiente non favorisce l'adempimento spontaneo dei cittadini agli obblighi tributari. Se i cittadini, invece, percepiscono che i loro interessi sono adeguatamente rappresentati nelle istituzioni politiche, la loro identificazione con lo Stato e la loro disponibilità a pagare le tasse aumenta.

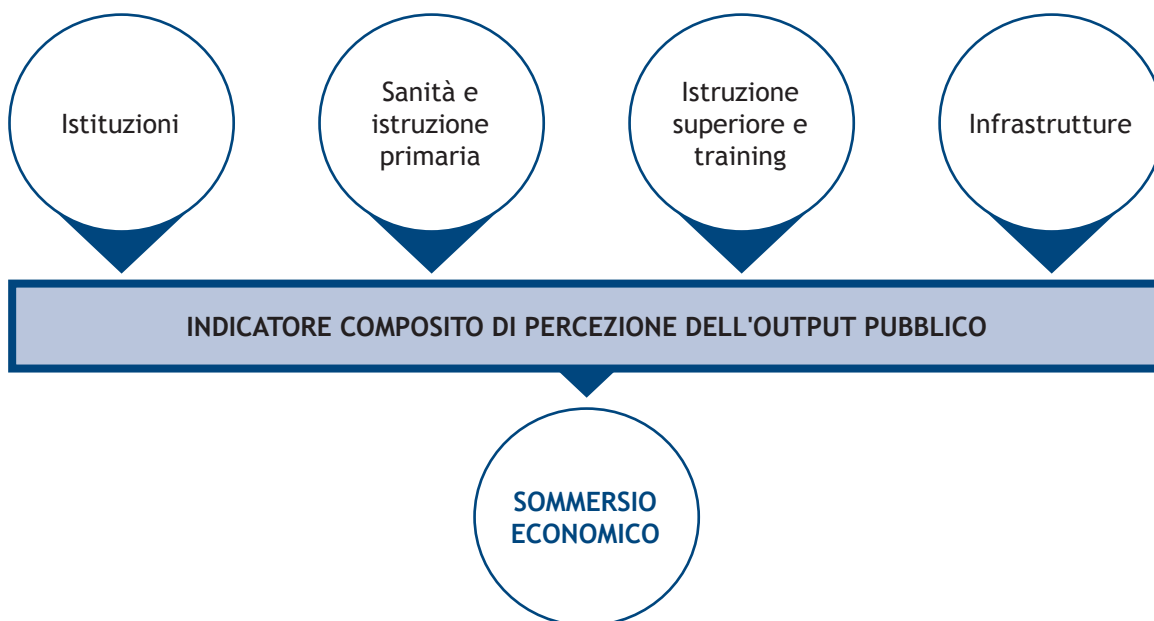
Si pone la questione se costruire una variabile che misuri l'output pubblico (tenuto conto della spesa sostenuta per produrlo), oppure utilizzare direttamente misure di percezione. Ipotizzando agenti perfettamente informati e in grado di valutare i servizi, percezione e "realtà" coinciderebbero.

Per la costruzione dell'indice di percezione dell'output è stata utilizzata la metodologia proposta da Afonso e altri (2006), che costruiscono misure di output e di efficienza utilizzando indici specifici che riguardano sia le percezioni sia le valutazioni quantitative-oggettive di output pubblico.

Sono stati quindi individuati, in primo luogo, i “settori” in cui i servizi erogati dalla pubblica amministrazione hanno un rilievo significativo nella vita dei cittadini: istituzioni, sanità, istruzione e infrastrutture.

Infatti, l'efficienza della pubblica amministrazione non va riferita esclusivamente ai servizi generali della burocrazia, ma a settori chiave come: la sanità e l'istruzione, che condizionano la crescita e la qualità del capitale umano; la giustizia civile, che ha un ruolo fondamentale anche per il corretto funzionamento dei mercati; o ancora la giustizia penale, la sicurezza interna, il contrasto alla criminalità e le reti infrastrutturali, che hanno un impatto cruciale non solo sul benessere diretto dei cittadini, ma anche sull'attività economica e finanziaria.

Fig. 10 - La costruzione dell'indicatore composto di percezione dell'output pubblico



Per misurare la percezione del grado di efficienza di questi settori sono stati adottati, anche in questo caso, gli indicatori sintetici di valutazione elaborati dal World Economic Forum e pubblicati nel “The Global Competitiveness Report”, anche se molti dei suddetti indicatori stanno a metà tra la scientificità e l'aneddotica finalizzata ad alimentare la narrazione mediatica. Non c'è però alternativa nella costruzione di una banca dati che possa alimentare l'analisi econometrica. Per il settore della sanità i dati del Wef sono stati integrati con informazioni quantitative di fonte Ocse sull'offerta sanitaria nei paesi presi in considerazione.

Si è quindi arrivati a costruire un indice sintetico di percezione dell'output pubblico che incorpora i 4 indicatori di base dei settori che sono stati individuati (fig. 10 e Riquadro 4).

La percezione di come lo Stato, nella sua articolazione politica e amministrativa, risponde ai cittadini-imprese è rimasta non solo sostanzialmente invariata nell'ultimo decennio nel nostro

Paese, ma nel confronto con altri paesi europei ed extra europei la qualità-quantità dell'output pubblico, misurata dall'indicatore composito, in Italia è tra i peggiori, ricoprendo il terzultimo posto nella graduatoria dei 26 paesi presi in considerazione (tab. 21), superata nel giudizio negativo da Grecia e Messico nel 2000 e da Slovacchia e Messico nel 2010. La Finlandia si conferma il Paese dove risulta più positiva la percezione dell'output pubblico.

Tab. 21 - Indicatore composito di percezione dell'output pubblico

Ranking (su 26)		Punteggio (1-7) 2000		Punteggio (1-7) 2010
1	Finlandia	5,7	Finlandia	5,7
2	Austria	5,7	Austria	5,5
3	Lussemburgo	5,5	Danimarca	5,5
4	Germania	5,5	Svezia	5,5
5	Francia	5,4	Germania	5,5
6	Danimarca	5,3	Giappone	5,4
7	Giappone	5,2	Olanda	5,3
8	Belgio	5,2	Francia	5,3
9	Australia	5,2	Belgio	5,2
10	Olanda	5,1	Canada	5,2
11	Canada	5,1	Norvegia	5,1
12	Svezia	5,0	Lussemburgo	5,0
13	Estonia	4,9	Australia	5,0
14	Stati Uniti	4,9	Regno Unito	5,0
15	Norvegia	4,7	Estonia	5,0
16	Malta	4,7	Stati Uniti	4,8
17	Slovenia	4,6	Portogallo	4,8
18	Cipro	4,6	Irlanda	4,8
19	Spagna	4,6	Spagna	4,7
20	Regno Unito	4,5	Cipro	4,7
21	Irlanda	4,4	Malta	4,6
22	Slovacchia	4,1	Slovenia	4,6
23	Portogallo	3,9	Grecia	4,5
24	Italia	3,9	Italia	4,1
25	Grecia	3,7	Slovacchia	4,1
26	Messico	2,9	Messico	3,6

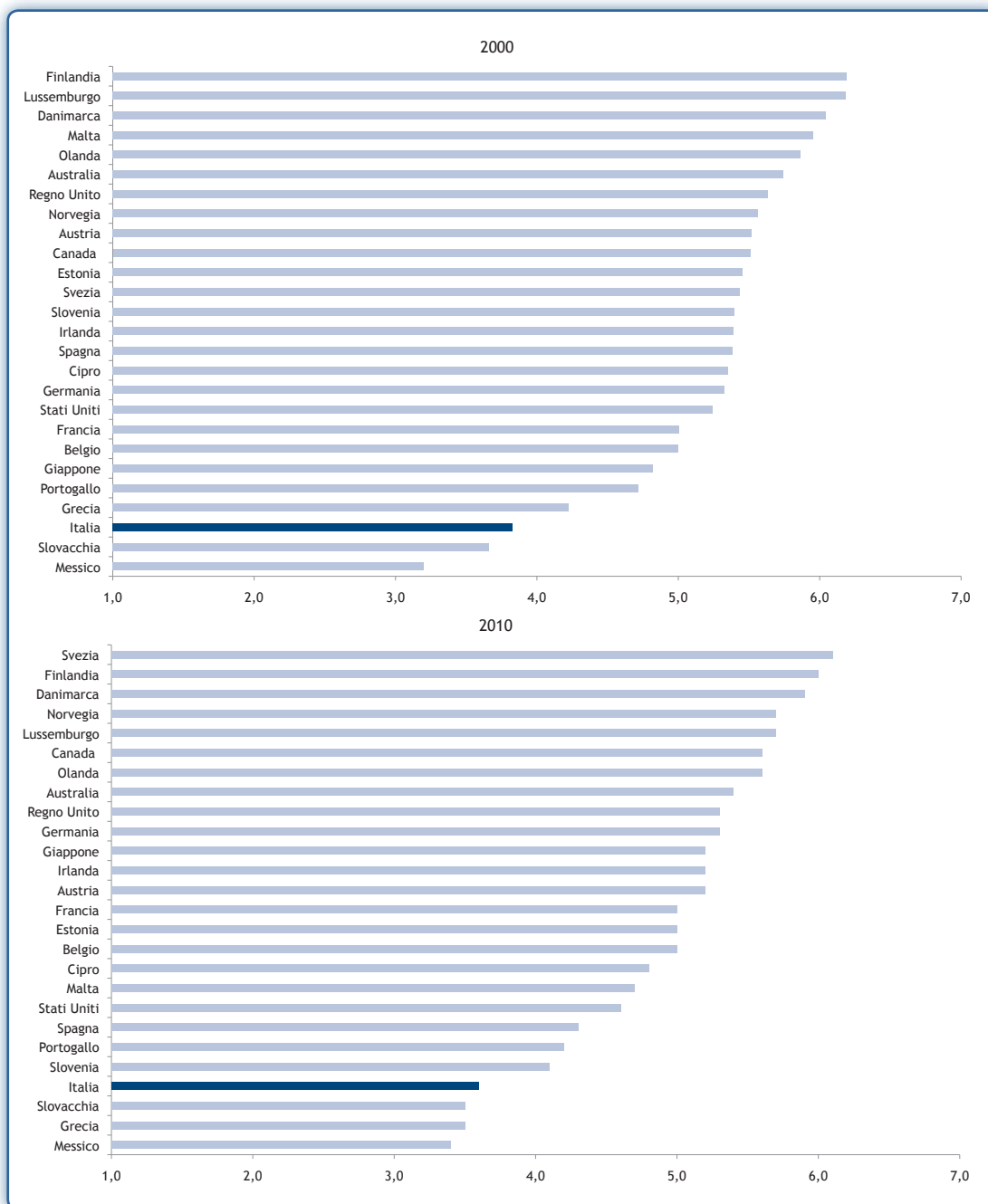
Scala punteggio da 1 a 7 (dove 7 rappresenta il punteggio massimo).
Elaborazioni Ufficio Studi Confindustria su dati Word Economic Forum.

Analizzando le variabili specifiche di cui si compone l'indice composito, emergono situazioni molto differenziate.

La qualità e l'efficienza delle Istituzioni, il primo tra gli indicatori elementari, rappresenta sicuramente un nodo cruciale per la competitività e la crescita di un sistema economico.

L'Italia è al quartultimo posto della graduatoria tra i 26 paesi presi in considerazione (all'88° in quella del Wef su 142 paesi), recuperando una sola posizione rispetto al 2000 (fig. 11).

Fig. 11 - Istituzioni

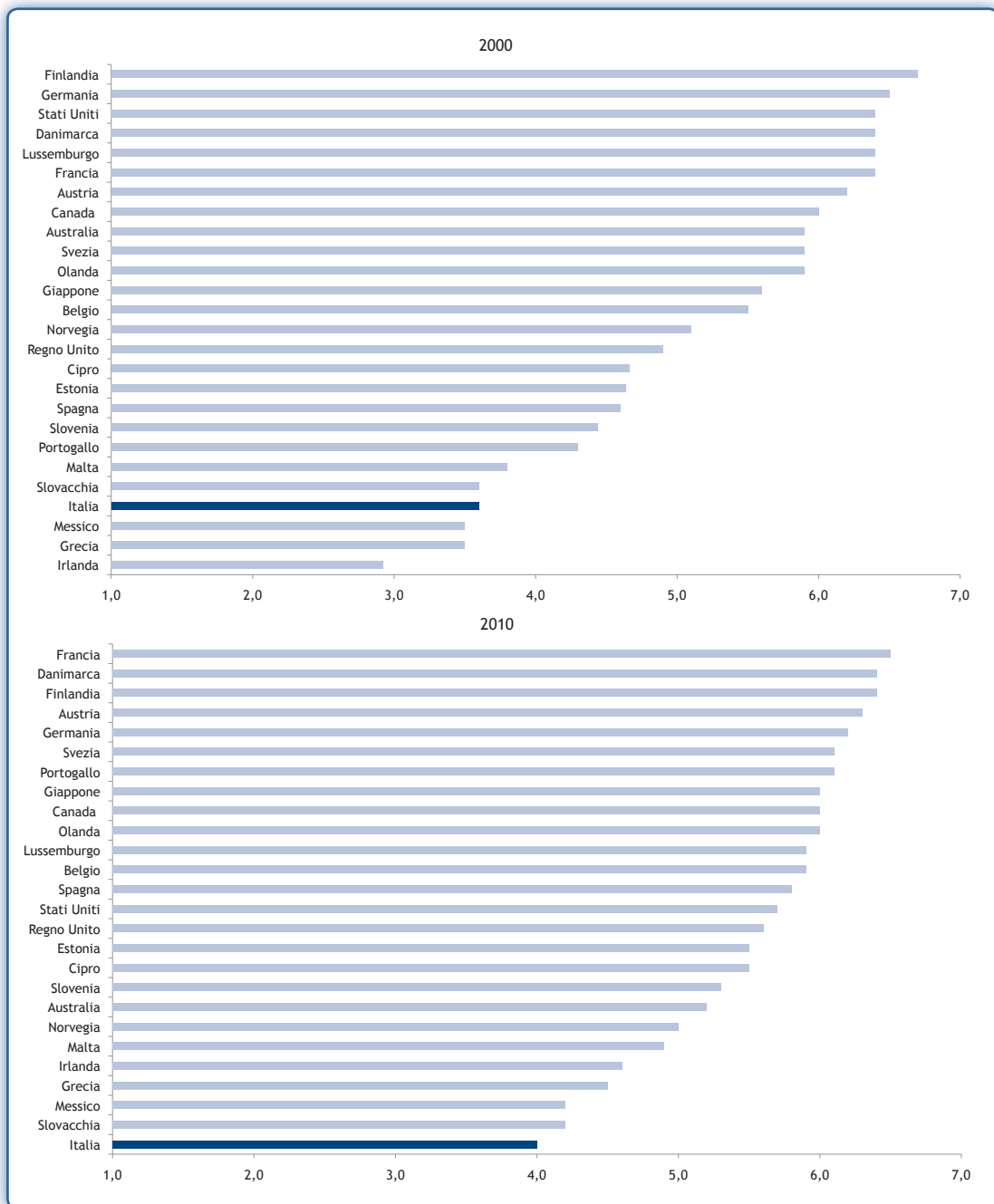


Scala da 1 a 7 (dove 1=molto comune; 7= inesistente).
Elaborazioni Ufficio Studi Confcommercio su dati World Economic Forum.

Il risultato è stato ottenuto dal Wef mettendo a confronto una serie di sottoindicatori tra cui il peso della burocrazia, l'eccesso di regolamentazione, il grado di trasparenza delle decisioni politico-istituzionali, il livello di spreco della spesa pubblica, il livello di indipendenza del potere giudiziario, il grado di fiducia nella classe dirigente, l'alto livello di corruzione e la capacità di affrontare la criminalità organizzata.

Per la qualità complessiva delle infrastrutture (strade, ferrovie, porti e trasporto aereo) l'Italia, nel 2010, è all'ultimo posto nella graduatoria a 26 paesi (73° in quella del Wef a 142 paesi), ben lontana sia da Francia e Germania (che si posizionano, rispettivamente al primo e al quinto posto), che da Paesi quali Spagna, Grecia o Irlanda. Questo distacco non sembra diminuire nel corso degli anni. Al contrario, si è manifestato un progressivo peggioramento, con una crescente divaricazione tra la situazione italiana e quella dei principali paesi europei ed extra europei (rispetto al 2000 il nostro Paese ha perso addirittura 3 posizioni) (fig. 12).

Fig. 12 - Infrastrutture



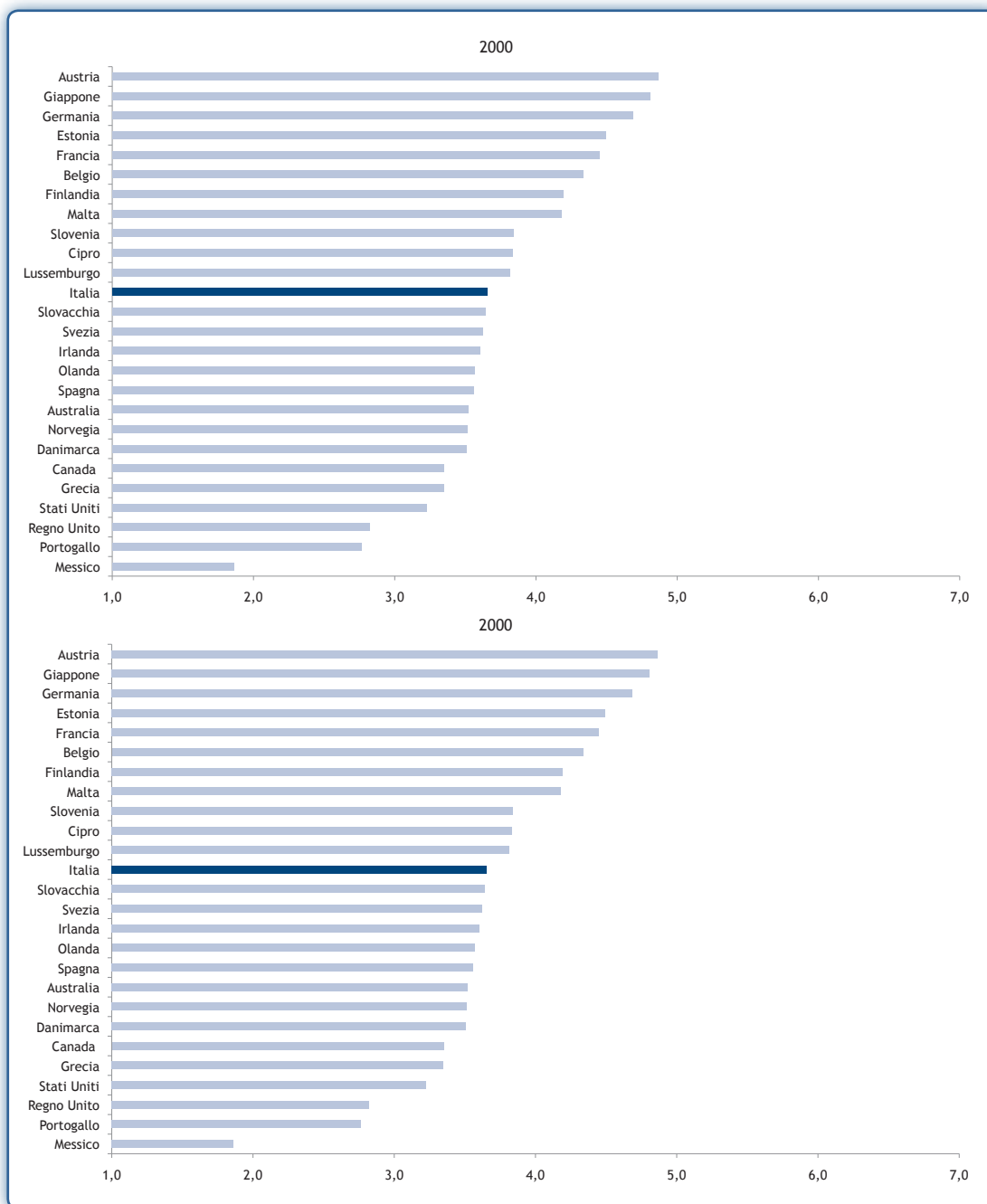
Scala da 1 a 7 (dove 1=molto comune; 7= inesistente).

Elaborazioni Ufficio Studi Confcommercio su dati World Economic Forum.

L'indicatore di base relativo a sanità e istruzione primaria (fig. 13) assegna all'Italia un ottimo 7° posto (contro il 12° registrato nel 2000) nella classifica a 26 paesi (20° in quella a 142 paesi del Wef).

Per quanto riguarda la salute l'indicatore elementare considera alcuni indicatori quantitativi, tra i quali l'Italia, per elevata speranza di vita e bassa mortalità infantile, risulta essere tra i più virtuosi. Per integrare le informazioni nell'indicatore sintetico sono state presi in considerazione altre 2 variabili quantitative che danno conto dell'offerta ospedaliera: il numero di posti letto e il numero di medici in rapporto alla popolazione.

Fig. 13 - Sanità e istruzione primaria

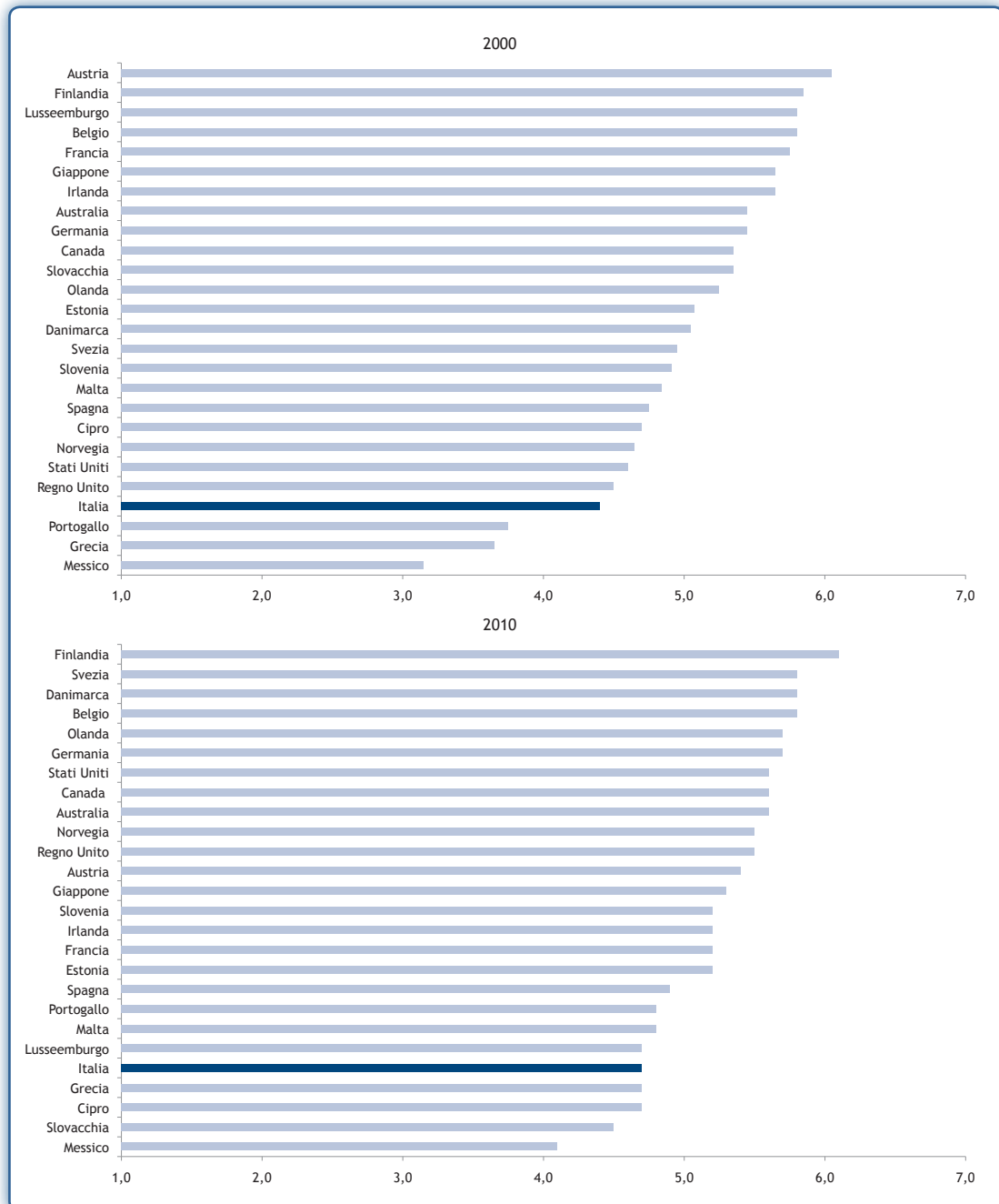


Scala da 1 a 7 (dove 1=molto comune; 7= inesistente).
 Elaborazioni Ufficio Studi Confcommercio su dati World Economic Forum e OECD.

Per quanto riguarda i posti letto ospedalieri l'Italia risulta avere un valore tra i più bassi nell'offerta; al di sotto del nostro Paese compaiono nella graduatoria la Danimarca, il Regno Unito, il Portogallo, la Spagna e la Svezia.

Relativamente al numero di medici in rapporto alla popolazione l'Italia è caratterizzata da un'alta densità del personale medico operante nelle strutture sanitarie.

Fig. 14 - Istruzione superiore e training



Scala da 1 a 7 (dove 1=molto comune; 7= inesistente).

Elaborazioni Ufficio Studi Confcommercio su dati World Economic Forum.

Questo indicatore elementare oltre alla salute tiene conto della quantità e della qualità della formazione di base ricevuta dalla popolazione, che è sempre più importante nell'economia di oggi in quanto l'istruzione di base aumenta l'efficienza di ogni singolo lavoratore. La percezione della qualità della scuola primaria è abbastanza positiva.

Per quanto riguarda l'Istruzione superiore e il training l'Italia si colloca al 22° posto, recuperando una posizione rispetto al 2000 (fig. 14).

Anche se le iscrizioni alla scuola secondaria e terziaria sono positive, rimane decisamente bassa la percezione della qualità del sistema educativo nel suo complesso: si segnalano lacune nelle materie matematiche e scientifiche e poca diffusione del web all'interno delle scuole.

Riquadro 4 - Definizione degli indicatori utilizzati

Indicatore sintetico di percezione dell'output pubblico

Istituzioni	Global Competitiveness Index (Wef)
Sanità	Global Competitiveness Index (Wef)
	Numero dei posti letto negli ospedali per 1000 abitanti (Ocse)
	Numero dei medici per 1000 abitanti (Ocse)
Istruzione	Global Competitiveness Index (Wef)
Infrastrutture	Global Competitiveness Index (Wef)

Il Global Competitiveness Index (GCI) è uno dei più autorevoli indici di competitività a livello internazionale che copre una grande quantità di paesi (142) e si basa su oltre 113 indicatori che misurano, in 12 pilastri, la competitività di ogni paese.

I dati di base per l'elaborazione degli indici provengono sia da fonti ufficiali nazionali e internazionali, sia dalle informazioni qualitative su una vasta gamma di variabili raccolte annualmente attraverso un'indagine che vede coinvolti oltre 13.500 dirigenti d'azienda.

L'indice è costituito da una valutazione espressa come punteggio di una scala che va da 1 a 7 (il risultato più auspicabile) e raccoglie preziose informazioni qualitative su una vasta gamma di variabili per le quali le fonti sono scarse o inesistenti, con il vantaggio di essere il risultato di una metodologia uniforme che consente di operare confronti tra paesi diversi.

1. Indicatore di base ISTITUZIONI (GCI del Wef)

ISTITUZIONI PUBBLICHE

Diritti di proprietà

Diritti di proprietà

Protezione della proprietà intellettuale

L'etica e la corruzione

Distrazione di fondi pubblici (pagamenti irregolari e tangenti)

Fiducia dei cittadini verso i politici

Indipendenza della magistratura

Favoritismi nelle decisioni da parte di funzionari pubblici

Efficienza dell'azione di *policy*

Spreco della spesa pubblica

Costo della regolamentazione pubblica

Efficienza del quadro giuridico nella risoluzione di controversie

Efficienza del quadro giuridico nella regolamentazione

Trasparenza del processo decisionale del Governo

Sicurezza

Costi per le imprese del terrorismo

Costi per le imprese della criminalità e violenza

Criminalità organizzata

Affidabilità dei servizi di polizia

ISTITUZIONI PRIVATE

Etica aziendale

Il comportamento etico delle imprese

Responsabilità

Forza dei principi di *auditing e reporting*

Efficacia degli organi sociali

Tutela degli interessi degli azionisti di minoranza

2. Indicatore di base INFRASTRUTTURE (GCI del Wef)

La qualità complessiva delle infrastrutture di trasporto

3. Indicatore di base SANITA'E ISTRUZIONE PRIMARIA

a) GCI (Wef)

Salute

Danni alle imprese della malaria

Incidenza della tubercolosi (/ 1000 ab.)

Danni alle imprese della tubercolosi

Incidenza della tubercolosi (/ 1000 ab.)

Danni alle imprese da HIV / AIDS

Tasso prevalenza dell' HIV

Mortalità infantile (morti/1000nati)

Aspettativa di vita (anni)

L'istruzione primaria

Qualità della formazione primaria

Tasso di iscrizione alla scuola primaria

b) NUMERI DI POSTI LETTO (X 1000 ab.) (Ocse)

c) NUMERI DI MEDICI (X 1000 ab.) (Ocse)

Per Austria, Belgio Estonia, Finlandia, Germania, Lussemburgo, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Danimarca, Giappone, Norvegia, Svezia, Australia, Regno Unito, Stati Uniti, i dati si riferiscono ai medici praticanti. I medici praticanti sono definiti come quelli che forniscono assistenza direttamente ai pazienti.

Per Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Olanda, i dati si riferiscono ai medici professionalmente attivi. Essi comprendono i medici che praticano più altri medici che lavorano nel settore sanitario in qualità di responsabili, educatori, ricercatori, ecc. Per Italia la fonte è Istat - Rilevazione Forze Lavoro (medici in attività).

Per il Portogallo i dati si riferiscono a tutti i medici che sono autorizzati a praticare.

4. Indicatore di base ISTRUZIONE SUPERIORE E TRAINING (GCI del Wef)

Quantità dell'istruzione

Tasso di iscrizione alla scuola secondaria

Tasso di iscrizione all'istruzione terziaria

Qualità della formazione

La qualità del sistema educativo

Qualità dell'istruzione in matematica e scienze

La qualità delle scuole di management

Accesso a Internet nelle scuole

Job training

Disponibilità di servizi di ricerca specializzata di formazione

Ricorso alla formazione del personale

Metodologia di ricostruzione delle serie storiche e dell'indicatore composito dell'out pubblico

Dal punto di vista temporale si è scelto di analizzare gli indicatori a partire dal 2000 ritenendo sufficienti 10 anni per cogliere i cambiamenti avvenuti.

I paesi che costituiscono il campo di osservazione sono i paesi dell'area euro più Svezia, Danimarca, Norvegia, Regno Unito e gli extra-europei Giappone, Australia, USA e Messico.

La realizzazione della serie storica 2000-2010 degli otto indicatori ha comportato, tuttavia, la soluzione di tre ordini di problemi, che hanno portato a qualche arbitrario processo di aggregazione, all'utilizzo dell'interpolazione lineare per superare l'assenza di dati in alcuni anni e qualche elaborazione per omogeneizzare le scale di misurazione.

1. L'indisponibilità di dati per alcuni anni è stata superata:

- per gli indicatori rilevati dal "Global Competitiveness Report" per gli anni 2000 - 2004 procedendo ad una interpolazione lineare degli indicatori per gli anni disponibili. Questo problema ha riguardato soprattutto Cipro, Estonia, Malta e Slovenia.

- per il numero di medici in rapporto a 1000 abitanti, al 2010, al 2009 e al 2008 (dove manca) è stato attribuito rispettivamente il valore del 2009, del 2008 e del 2007; per l'Italia, essendo disponibile solo il dato del 2009 dell'Ocse, si è utilizzato il dato Istat (Forze lavoro) per gli anni 2000-2009, attribuendo il valore del 2009 al 2010; per l'Irlanda dove i dati mancanti sono dal 2000 al 2005, si è calcolato il 2005 mediante la media degli anni noti 2006 - 2010; agli anni precedenti è stato attribuito il valore del 2005.
- per i posti letto in rapporto a 1000 abitanti al 2010 e al 2009 (dove manca) è stato attribuito rispettivamente il valore del 2009 e del 2008. Il Lussemburgo dove non sono disponibili i dati relativi al periodo 2000 - 2003 e si è proceduto attribuendo al 2003 la media degli anni noti 2004 - 2010; agli anni 2000, 2001 e 2002 è stato attribuito il valore del 2003.

2. La metodologia per calcolare gli indici di valutazione dei 4 indicatori di base del WEF, ha registrato nel corso degli anni delle modifiche nella composizione dei sotto-indicatori di cui ogni indicatore elementare si compone. L'omogeneità si registra a partire dal 2005.

Per la soluzione di questo problema si è proceduto a: a) analisi, per gli anni 2000 - 2004, dei diversi sotto-indicatori riferiti a istituzioni, sistema sanitario, istruzione e infrastrutture; b) selezione dei sotto-indicatori più rappresentativi dei quattro indicatori di base; c) media aritmetica delle valutazioni dei sotto-indicatori di ogni indicatore di base.

Nello specifico si è proceduto nel modo seguente.

Per l'indicatore di base ISTITUZIONI l'anno 2000 per i 26 Paesi osservati è stato ottenuto dalla media aritmetica di 11 sotto-indicatori equivalenti selezionati dal "The Global Competitiveness - Report 2000"; gli anni 2001 e 2004 di cui non si è riusciti a reperire i dati, sono stati ottenuti per interpolazione lineare.

Nell'indicatore di base INFRASTRUTTURE gli anni 2001 e 2004 di cui non si è riusciti a reperire i dati, sono stati ottenuti per interpolazione lineare.

Nell'indicatore di base SANITÀ E ISTRUZIONE PRIMARIA i dati mancanti per tutti i 26 Paesi osservati relativi a 2001, 2002, 2003, 2004 sono stati ottenuti per interpolazione lineare. Per Cipro, Estonia, Malta e Slovenia dove mancava anche il dato relativo al 2000 (anno base), si è calcolato il 2004 che è stato ottenuto facendo la media degli anni noti 2005 - 2010; agli anni 2000, 2001 e 2003 è stato attribuito il valore del 2004.

Nell'indicatore di base ISTRUZIONE SUPERIORE E TRAINING gli anni 2000, 2002, 2003 sono stati ottenuti dalla media aritmetica di 3 sotto-indicatori equivalenti selezionati dal "The Global Competitiveness Report (vari anni); gli anni 2001 e 2004, sono stati ottenuti per interpolazione lineare.

3. Per gli indicatori "quantitativi" relativi alla sanità (n. posti letto e n. medici) si è proceduto a un'omogeneizzazione dell'unità di misura degli indicatori per renderli comparabili a quelli del WEF, costituiti da valutazioni su una scala da 1 a 7 (dove 1 equivale ad una situazione meno auspicabile e 7 più auspicabile).

Nello specifico si è proceduto preliminarmente nell'assegnare al valore minimo riscontrato nei due indicatori il valore uguale a 1 della scala di valutazione e al valore massimo il valore 7 della scala; si

è poi rapportato il campo di variazione della vecchia classe di partenza al campo di variazione della nuova classe assegnando così ciascun valore numerico alla scala di valutazione che varia da 1 a 7.

Per il numero dei posti letto e dei medici per abitante, ai valori numerici minimi riscontrati corrisponde il valore minimo della nuova classe di valutazione (cioè 1) mentre per il numero di ore occorrenti per gli adempimenti fiscali e il numero di giorni per avviare un'impresa, accade l'inverso: al vecchio valore minimo corrisponde una situazione più favorevole (cioè 7).

4. L'indicatore composito dell'output pubblico è calcolato per ciascun anno dalla media dei quattro indicatori di base. Esso è più elevato quanto più elevata è l'efficienza del sistema sanitario e dell'istruzione primaria misurata con l'insieme degli indicatori di base.

3.3.1 Il ritardo nei tempi di pagamento da parte della P.A. nei confronti delle aziende

Il problema dei ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali tra imprese e pubblica amministrazione, per lavori regolarmente eseguiti, è una variabile non secondaria nell'influenzare la percezione dei servizi erogati dallo stato.

Si tratta di un problema che ha assunto in Europa, ed in particolare in Italia, dimensioni preoccupanti, portando le istituzioni comunitarie ad adottare una nuova specifica Direttiva (Direttiva 2011/7/UE), in fase di recepimento da parte degli stati membri.

In molti casi la sottrazione di risorse finanziarie determinata dai ritardi di pagamento mette in serio pericolo la sopravvivenza stessa delle imprese, così come la mancanza di certezza nei tempi di pagamento impedisce agli operatori economici di programmare le proprie attività.

In Italia il problema è reso più grave sia dall'ammontare dei debiti (alcune stime dicono 60-70 miliardi di euro) che la pubblica amministrazione ha nei confronti delle imprese, sia dalla mancanza delle risorse necessarie per adempiere agli obblighi contrattuali a causa dei limiti imposti dai provvedimenti di contenimento della spesa pubblica.

La complessità di questo problema si può cogliere con l'indicatore relativo ai tempi di pagamento, misurati in giorni, praticati dalla pubblica amministrazione.

La fonte di questa informazione è l'indagine *European Payment Index* che a partire dal 2008 viene svolta annualmente dalla società *Intrum Justitia* in 25 paesi europei presso un campione di imprese di tutte le dimensioni che operano nell'industria, nel commercio e dei servizi.

Nella graduatoria relativa al 2010 l'Italia si distingue per la sua particolare posizione in quanto risulta il paese con i tempi di pagamento più elevati (186 giorni) preceduta da Grecia (155 giorni), Spagna (153 giorni) e Portogallo (141 giorni).

Niente di paragonabile con i tempi di pagamento della Finlandia (24 giorni), della Germania (36 giorni) e del Regno Unito (48 giorni).

Nel 2008, anno in cui è iniziata questa indagine, l'Italia presentava tempi più ridotti (135 giorni), ma gli effetti legati al patto di stabilità che ha vincolato la spesa degli enti locali, principali responsabili dei ritardi, non hanno fatto altro che aggravare la situazione (tab. 22).

Nonostante l'importanza di questo indicatore nell'influenzare la percezione dei servizi erogati dalla pubblica amministrazione, la mancanza di una serie storica sufficientemente lunga ha portato alla decisione di non utilizzarla. I dati relativi agli ultimi anni, illustrati in precedenza, suggeriscono comunque un'influenza negativa dei tempi di pagamento sulla percezione dei servizi erogati.

Tab. 22 - Il tempo di pagamento dei crediti della Pubblica Amministrazione verso le imprese
numero giorni

Ranking (su 18)		2000		2010
1	Grecia	157	Italia	186
2	Spagna	144	Grecia	155
3	Portogallo	138	Spagna	153
4	Italia	135	Portogallo	141
5	Belgio	75	Belgio	76
6	Cipro	72	Cipro	75
7	Francia	71	Francia	65
8	Irlanda	51	Slovacchia	50
9	Regno Unito	48	Irlanda	49
10	Austria	47	Olanda	49
11	Olanda	46	Regno Unito	48
12	Germania	40	Austria	43
13	Danimarca	36	Danimarca	38
14	Slovacchia	35	Germania	36
15	Svezia	35	Svezia	35
16	Norvegia	31	Norvegia	30
17	Finlandia	24	Estonia	24
18	Estonia	20	Finlandia	24

Intrum Justitia - European Payment Index.

3.4 I costi dell'adempimento spontaneo

Per i singoli contribuenti e per le aziende, i costi burocratici dell'adempimento degli obblighi fiscali rendono più gravosa l'obbligazione nei confronti della pubblica amministrazione. In altre parole, a parità di condizioni, maggiori oneri per l'adempimento spontaneo implicano più conveniente l'opzione *exit* dal sistema dell'economia emersa verso il sommerso economico.

E' difficile immaginare di disporre di misure precise di complessità/costosità degli adempimenti fiscali, ma è irragionevole pensare che un Paese che presenti un'elevata generica complessità burocratica, presenti al contempo un sistema di adempimenti fiscali particolarmente semplice ed efficiente dal punto di vista del contribuente. La *proxy* "complessità burocratica in senso lato" può essere, perciò, acquisita al posto dell'indicatore di complessità specifica.

Anche in questo caso, in mancanza di una misura specifica della complessità burocratica, sono stati presi in considerazione due indicatori elementari elaborati dalla Banca Mondiale: a) i giorni necessari per avviare un'impresa; b) le ore necessarie in un anno a preparare le pratiche per definire l'obbligazione fiscale e poi per saldare la medesima. Con queste due variabili si è poi costruito l'indicatore sintetico che ha permesso di avere una misura, seppur approssimata, del grado di complessità burocratica comparabile tra paesi (vedi Riquadro 5 per la definizione degli indicatori della Banca Mondiale e per la metodologia utilizzata per la costruzione dell'indicatore sintetico).

Tab. 23 - L'indicatore composito sui costi dell'adempimento spontaneo

Ranking (su 25)		Punteggio (1-7) 2000	Punteggio (1-7) 2010	
1	Australia	6,7	Estonia	6,7
2	Canada	6,6	Australia	6,7
3	Irlanda	6,5	Norvegia	6,7
4	Regno Unito	6,4	Irlanda	6,6
5	Danimarca	6,4	Lussemburgo	6,5
6	Norvegia	6,4	Canada	6,5
7	Lussemburgo	6,4	Danimarca	6,4
8	Cipro	6,3	Francia	6,4
9	Svezia	6,3	Regno Unito	6,4
10	Olanda	5,7	Olanda	6,4
11	Austria	5,6	Belgio	6,4
12	Francia	5,5	Cipro	6,3
13	Stati Uniti	5,3	Svezia	6,3
14	Germania	5,0	Stati Uniti	6,1
15	Estonia	5,0	Germania	5,7
16	Belgio	5,0	Slovenia	5,7
17	Finlandia	4,9	Austria	5,6
18	Grecia	4,8	Finlandia	5,6
19	Italia	4,7	Grecia	5,5
20	Giappone	4,7	Italia	5,5
21	Slovenia	4,2	Portogallo	5,4
22	Portogallo	3,3	Slovacchia	5,4
23	Slovacchia	2,7	Spagna	5,0
24	Spagna	2,5	Messico	4,7
25	Messico	2,5	Giappone	4,6

Scala punteggio da 1 a 7 (dove 7 rappresenta il punteggio massimo)
Elaborazioni Ufficio Studi Confcommercio su dati Banca Mondiale

L'indicatore composito sui costi dell'adempimento spontaneo è costituito da una valutazione espressa come punteggio di una scala che va da 1 a 7 essendo 7 il risultato più auspicabile, che sta ad indicare il livello minimo dei costi.

Sulla base dei risultati di questo indicatore, l'Italia occupa le ultime posizioni della graduatoria dei 25 paesi (è stata esclusa Malta per mancanza di informazioni attendibili), evidenziando così come il nostro paese soffra in maniera accentuata di eccessiva burocrazia, malattia che non ha registrato negli anni alcun miglioramento.

Nella graduatoria 2010 l'Italia occupa, infatti, il ventesimo posto, prima di Portogallo, Slovacchia, Spagna, Messico e Giappone, peggiorando di una posizione la sua classifica rispetto al 2000 (tab. 23).

Analizzando le due variabili specifiche, emergono, tuttavia, situazioni differenziate. Per costituire un'impresa, nella forma di una società a responsabilità limitata, in Italia occorre, nel 2010, 6 giorni di calendario, un tempo breve se confrontato con quello della Francia (7 giorni), del Regno Unito (13), della Germania (15) e della Spagna (47); nel corso degli anni l'opera di semplificazione delle procedure si è intensificata poiché nel 2000 i giorni richiesti per dare vita ad un'impresa erano nel nostro Paese 23 (tab. 24).

Tab. 24 - Tempo per avviare un'impresa
numero di giorni

Ranking (su 25)		2000	2010	
1	Australia	2	Australia	2
2	Canada	3	Belgio	4
3	Stati Uniti	6	Canada	5
4	Danimarca	7	Italia	6
5	Cipro	8	Portogallo	6
6	Olanda	9	Slovenia	6
7	Regno Unito	13	Danimarca	6
8	Svezia	15	Stati Uniti	6
9	Irlanda	18	Estonia	7
10	Norvegia	18	Francia	7
11	Italia	23	Norvegia	7
12	Lussemburgo	26	Cipro	8
13	Austria	28	Olanda	8
14	Finlandia	31	Messico	9
15	Giappone	31	Irlanda	13
16	Grecia	38	Regno Unito	13
17	Francia	41	Finlandia	14
18	Germania	45	Germania	15
19	Belgio	56	Svezia	15
20	Messico	58	Slovacchia	18
21	Slovenia	60	Grecia	19
22	Estonia	72	Lussemburgo	19
23	Portogallo	78	Giappone	23
24	Slovacchia	103	Austria	28
25	Spagna	114	Spagna	47

Elaborazioni Ufficio Studi Confcommercio su dati Banca Mondiale

Il nostro Paese si distingue, al contrario, per la complessità burocratica degli adempimenti tributari.

Le ore dedicate in un anno a questo scopo erano 285 nel 2010, un valore elevato che pone l'Italia al 22° posto della graduatoria, molto distante da Lussemburgo, Irlanda, Estonia e Norvegia dove le ore necessarie sono meno di 100 (tab. 25).

Tab. 25 - Tempo occorrente per gli adempimenti fiscali
numero di ore

Ranking (su 25)		2000		2010
1	Lussemburgo	59	Lussemburgo	59
2	Irlanda	76	Irlanda	76
3	Estonia	81	Estonia	81
4	Norvegia	87	Norvegia	87
5	Regno Unito	105	Australia	109
6	Australia	107	Regno Unito	110
7	Canada	119	Svezia	122
8	Svezia	122	Canada	131
9	Francia	132	Francia	132
10	Danimarca	135	Olanda	134
11	Cipro	149	Danimarca	135
12	Belgio	156	Cipro	149
13	Austria	170	Belgio	156
14	Germania	196	Austria	170
15	Olanda	250	Stati Uniti	187
16	Slovenia	260	Spagna	197
17	Grecia	264	Germania	215
18	Finlandia	269	Grecia	224
19	Spagna	298	Finlandia	243
20	Giappone	315	Slovacchia	257
21	Slovacchia	325	Slovenia	260
22	Stati Uniti	325	Italia	285
23	Portogallo	328	Portogallo	298
24	Italia	340	Giappone	355
25	Messico	552	Messico	404

Elaborazioni Ufficio Studi Confcommercio su dati Banca Mondiale

Riquadro 5 - Definizione degli indicatori utilizzati e metodologia di costruzione dell'indicatore composito

L'indicatore composito sui costi dell'adempimento spontaneo è costituito da una valutazione espressa come punteggio di una scala che va da 1 a 7 essendo 7 il risultato più auspicabile.

Esso è stato costruito con due indicatori della Banca Mondiale che riguardano: a) i giorni necessari per avviare un'impresa; b) le ore necessarie in un anno a preparare e poi andare a pagare le imposte.

Per "tempo necessario per avviare un'impresa" si intende il numero di giorni di calendario necessari per completare le procedure (costituzione della società, registrazione dell'impresa, ottenimento delle autorizzazioni) richieste dalla normativa vigente per avviare legalmente un'attività economica sotto forma di società a responsabilità limitata.

Si presume che il tempo minimo richiesto per ciascuna procedura sia di un giorno. Per questo indicatore l'informazione disponibile parte dal 2003 ed arriva al 2010, gli anni dal 2000 a 2002 sono stati stimati sulla base del tasso medio annuo di variazione del periodo osservato.

Il secondo indicatore indica le ore necessarie per preparare, presentare e pagare (on line o presso gli uffici) tre principali tipi di imposte e contributi: l'imposta sul reddito, l'imposta sul valore aggiunto e le tasse in materia di lavoro, comprese le imposte sui salari e i contributi sociali. Per questo indicatore l'informazione disponibile parte dal 2005 ed arriva al 2010; agli anni dal 2000 a 2004 è stato attribuito lo stesso valore del 2005.

Nell'analisi non è stata considerata Malta per la mancanza di informazioni attendibili.

Per la realizzazione dell'indicatore composito i due indicatori della Banca Mondiale sono stati prima standardizzati al fine di renderli compatibili con la scala di valori da 1 a 7. Si è proceduto preliminarmente nell'assegnare al valore minimo riscontrato nei due indicatori il valore uguale a 7 della scala di valutazione e al valore massimo il valore 1 della scala; si è poi rapportato il campo di variazione della vecchia classe di partenza al campo di variazione della nuova classe assegnando così ciascun valore numerico alla scala di valutazione che varia da 1 a 7.

Successivamente l'indicatore composito dell'adempimento spontaneo è stato calcolato per ciascun anno del periodo 2000-2010 come media dei due indicatori utilizzati. Esso è più elevato quanto minore è la complessità burocratica misurata dall'insieme degli indicatori di base.

4. LA RELAZIONE TRA IL TASSO DI SOMMERSO ECONOMICO E LE DETERMINANTI DELL'EVASIONE FISCALE

Raccolte le osservazioni sul tasso di sommerso economico e sulle potenziali determinanti dell'evasione fiscale, è logico provare a misurare verso e intensità delle relazioni che legano queste variabili.

La relazione da stimare, omettendo gli indici temporali e gli indici che designano i diversi paesi considerati, ha la seguente struttura:

$$\begin{aligned}
 Y^s / Y &= \eta + \\
 &\alpha \times \text{PERCEZIONE DELL'OUTPUT PUBBLICO} + \\
 &\beta \times \text{FACILITA' DELL ADEMPIMENTO SPONTANEO} + \\
 &\gamma \times \text{EFFICACIA ED EFFICIENZA DEL SISTEMA GIUDIZIARIO} + \\
 &\pi \times \text{PRESSIONE FISCALE} + \\
 &\psi \times \text{PROGRESSIVITA' DEL SISTEMA TRIBUTARIO}
 \end{aligned}$$

dove $Y = Y^e + Y^s$ e Y^s indica il prodotto lordo sommerso (sommerso economico, cioè la frazione maggioritaria dell'economia sommersa, grandezza calcolata da tutti i paesi dell'Unione Europea e dalla maggior parte dei paesi Ocse ma raramente pubblicata), Y^e è il prodotto lordo emerso e Y , somma dei due, è il prodotto lordo come calcolato nelle statistiche ufficiali, cioè comprensivo della stima (di massima) del sommerso economico. Le variabili esplicative sono costruite come descritto nel capitolo 3.

In linea con la teoria economica e con la ragionevolezza, ci aspettiamo che i parametri α , β e γ abbiano segno negativo mentre i parametri π e ψ dovrebbero avere segno positivo. Infatti, il miglioramento della qualità - reale e percepita - dell'output pubblico migliora la *compliance* spontanea attraverso lo sviluppo di senso civico-economico; allo stesso modo, più facile, cioè meno oneroso, è l'adempimento, maggiore sarà l'accettazione e l'adempimento dell'obbligazione fiscale. D'altra parte, non si può trascurare di segnalare, ancora una volta, come un fattore particolarmente rilevante nel processo di emersione di basi imponibili e di riduzione dell'evasione stia proprio nell'efficacia dei controlli: questa grandezza è stata approssimata con un indicatore di efficacia e di efficienza del sistema giudiziario in generale.

Gli incentivi a evadere, dati dalla pressione fiscale media e dalla progressività del sistema tributario, dovrebbero avere segno positivo nel senso che al crescere delle pretese fiscali cresce la convenienza al sommerso economico.

Le stime sono state condotte utilizzando un panel di osservazioni annuali su 15 paesi, consistente complessivamente di 54 dati all'interno del periodo 2000-2009. Per la precisione, le osservazioni sono quelle che si desumono dalla tab. 10 a partire dall'anno 2000 (visto che le variabili determinanti sono osservate soltanto a partire dall'anno 2000). Il panel non è bilanciato poiché la variabile di sinistra, il sommerso economico, presenta dei dati mancanti durante il periodo temporale di riferimento (tab. 10) e quindi il numero di osservazioni varia da paese a paese.

Le stime dei parametri sono riportate nella tab. 26 mentre nella tab. 27 sono riportate le elasticità del sommerso economico alle variabili determinanti per l'Italia.

Tab. 26 - Stime della relazione tra sommerso economico e sue determinanti

η	α	β	γ	π	ψ	R^2
39.6 (16.26)	-3.4 (-3.1)	-1.5 (-2.2)	-2.9 (-4.5)	0.3 (4.5)	0.5 (0.85)	0.8

* t di student in parentesi.

Tab. 27 - Le elasticità del sommerso economico in Italia rispetto alle variabili determinanti

percezione dell'output pubblico	-0.76
facilità dell'adempimento	-0.47
efficacia ed efficienza del sistema giudiziario	-0.51
pressione fiscale media	0.50
progressività del sistema tributario	0.05

Tutti i parametri hanno il segno atteso e, ad eccezione del parametro relativo all'indice che misura la progressività, presentano una significatività statistica adeguata.

Il valore di sommerso economico che il modello "prevede" per l'Italia nel 2008 è pari al 18,6%, contro il dato ufficiale del 17,5%.

Va sottolineato l'ottimo adattamento di questa semplice equazione ai dati. Essi, è il caso di ricordarlo, si riferiscono a diversi paesi con tassi di sommerso radicalmente differenti. Evidentemente, i regressori selezionati²¹ sono in grado di restituire le motivazioni effettivamente sottostanti a quel tasso di sommerso stimato per un paese in un determinato anno. E' opportuna una breve discussione per comprendere la dimensione delle elasticità stimate (che dicono di quanto varia in percentuale il tasso di sommerso economico se varia dell'1% una specifica variabile, tenendo costanti tutte le altre).

Al migliorare della percezione dell'output pubblico il tasso di sommerso si riduce notevolmente. Se il rating dell'output pubblico cresce dell'1% il sommerso si riduce di quasi otto decimi di punto. Poiché l'indicatore è compreso tra 1 e 7 immaginiamo che esso si muova da un valore di 5 a un valore di 6, cioè da una posizione buona a una posizione quasi ottimale. La variazione percentuale da 5 a 6 è pari a un incremento del 20% e quindi ciò si rifletterebbe in una riduzione del tasso di sommerso economico pari al 15,2% (cioè pari all'elasticità di -0,76 per il 20% di variazione percentuale della variabile). Per esempio, considerando che per l'Italia il tasso di sommerso economico ufficiale, stimato dall'Istat per il 2008, è pari al 17,5%, un miglioramento della percezione dell'output pubblico del 20% ridurrebbe il tasso di sommerso economico del 15,2%, cioè dal 17,5% al 14,8%. La riduzione appare di notevole entità: si deve concludere che la dimensione delle elasticità è esagerata? No, perché il passaggio dell'indice di percezione da 5 a 6 indica cambiamenti socio-economici e socio-culturali nei processi di produzione e di delivery dei servizi forniti dalla

21 Tratteremo negli esercizi di simulazione il *total tax wedge* esteso. Questa variabile non è però disponibile per il periodo utile al fine della regressione nella quale è stata, invece, considerata una media ponderata tra aliquota massima dell'Iva e il *tax wedge*. Questa variabile presenta una correlazione di 0,9 con il *total tax wedge* esteso nel 2010.

pubblica amministrazione. Questi mutamenti richiederebbero anni e pertanto sarebbe perfettamente comprensibile anche una variazione rilevante nella *compliance* dei contribuenti.

Consideriamo, per fare un altro esempio, l'impatto della pressione fiscale media, valutata attraverso il *total tax wedge* esteso (par. 3.1.1). Se questo indicatore si riducesse del 10% il sommerso scenderebbe di circa il 5% (la relazione è diretta e presenta un'elasticità di 0,5 come si vede da tab. 27). Nel 2008 l'indicatore di pressione tributaria media legale valeva per l'Italia circa il 58,9% (si ricordi che l'indicatore contempla imposte dirette sul lavoro dipendente inclusi i contributi sociali a carico del datore di lavoro e l'Iva). Una riduzione del 10% implica di passare dal 58,9% al 51% di *total tax wedge* esteso. Questo implicherebbe una riduzione del sommerso del 5%, cioè dal 17,5% al 16,6%, ancora una volta una riduzione notevole, ma per nulla irragionevole.

In sintesi, le elasticità stimate sembrano di dimensione ragionevole. Le utilizzeremo per provare a fare qualche semplice esercizio di simulazione.

Possiamo domandarci, ad esempio, come muterebbe, a parità di altre condizioni, il tasso di sommerso se le variabili misurate per l'Italia assumessero i valori osservati presso i più virtuosi paesi europei - virtuosi nel senso di mostrare valori ragionevolmente auspicabili dal punto di vista di una buona relazione fisco-contribuente - giusto per dare un senso pratico alle stime della nostra relazione. Occorre sempre ricordare che le stime devono essere considerate valori di massima, soggetti a cospicui errori di diversa natura, non ultimo quello connesso ai problemi di misurazione delle variabili. Inoltre, le ipotetiche variazioni di regime che andiamo a testare, nella realtà prenderebbero tempi molto lunghi, configurando vere e proprie maturazioni socio-economiche-culturali tanto della platea di contribuenti quanto della controparte rappresentata dalla pubblica amministrazione.

I risultati presentati nella tab. 29 sono stati ottenuti attraverso le elasticità stimate (tab. 27) nell'equazione che lega il tasso di sommerso in vari paesi e le sue potenziali determinanti. I calcoli sono descritti nel riquadro 6. Le simulazioni si riferiscono all'Italia e prendono in considerazione per l'anno 2012 i valori di 45,2% per la pressione fiscale apparente, 17,5% per il tasso iniziale di sommerso economico (il valore stimato dall'Istat per l'ultimo anno disponibile, il 2008) e, quindi, 55% per l'aliquota legale effettiva complessiva, data dal rapporto tra gettito osservato e prodotto interno lordo al netto del sommerso economico.

L'ipotesi decisiva per interpretare i risultati è quella di parità del gettito osservato: dal momento che il tasso di sommerso si riduce e si riduce conseguentemente l'imposta evasa, le aliquote legali applicate per i vari tributi si riducono, nella misura necessaria a conservare la parità di gettito, appunto. Questa ipotesi è definita "restituzione fiscale".

Abbiamo spesso parlato di recupero di imposte evase e negli esercizi che andiamo a commentare sintetizzeremo alcuni risultati indicando una sorta di imposta evasa teorica recuperabile a fronte di modificazioni delle determinanti del tasso di sommerso economico. E' opportuno però sottolineare ancora una volta che si tratta di gettito "teorico": non è pensabile che nell'attuale situazione esista un equilibrio economico complessivo con ulteriori ingenti risorse che si spostano dal settore privato al settore pubblico. In questo senso l'imposta evasa recuperabile è teorica, perché è immediatamente

versata attraverso modificazione di aliquote legali ai contribuenti in regola, cioè gli importi recuperati restano nel sistema economico privato. Per rendersi conto della necessari età di questa ipotesi forniamo alcuni ordini di grandezza sulla possibile ripartizione di un onere aggiuntivo di altri 154 miliardi di euro (appunto il gettito teorico evaso calcolato come aliquota effettiva pari al 55% moltiplicata sull'imponibile evaso pari al 17,5% del Pil e cioè pari a circa 280 miliardi di euro; tab. 28).

Per dare una rappresentazione quantitativa di questa idea, è possibile stimare, in misura molto approssimativa, una sorta di numero di evasori-equivalenti, vale a dire la platea di soggetti che non dichiarano tale base imponibile. Se, infatti, il Pil pro capite è pari a poco più di 27mila euro e il sommerso economico a circa 280 miliardi di euro, dividendo quest'ultimo per l'importo pro capite, si perviene a circa 10,4 milioni di soggetti teorici che guadagnano il Pil pro capite medio e che su tale importo evadono tutte le imposte (la stima dell'imposta totalmente evasa è sempre il 55% dell'imponibile sommerso). Ora, se questi evasori-equivalenti fossero, di volta in volta, concentrati, per assurdo, in una specifica categoria socio-economica, potremmo verificare (tab. 28) l'ammontare pro capite di imposta dovuta che si potrebbe in teoria recuperare.

Tab. 28 - Onere unitario aggiuntivo se l'intera imposta evasa fosse pagata da alcune categorie di contribuenti

	2011	2012
Gettito evaso (milioni di euro)	142.470	154.540
importi medi per soggetto in euro		
Tutta la popolazione	2.396	2.599
Tutte le famiglie	5.812	6.305
Tutte (e solo) le imprese	27.006	29.294
Tutte (e solo) i lavoratori autonomi	24.877	26.985

Elaborazioni Ufficio Studi Confcommercio su dati Istat.

E' del tutto evidente che nessun contribuente singolo e nessuna categoria nel complesso potrebbe sopportare un tale onere aggiuntivo, onere che deve essere considerato aggiuntivo per ciascun anno della vita lavorativa (viceversa se fosse *una tantum*, il sommerso si creerebbe nuovamente). Piuttosto che pagare tali imposte aggiuntive moltissime attività cesserebbero con la conseguente riduzione del livello assoluto di prodotto lordo. Certamente il sommerso diminuirebbe ma non crescerebbero le risorse a disposizione della pubblica amministrazione a causa della riduzione del prodotto medesimo.

Il primo esercizio (tab. 29, scenario 1) riguarda una variazione positiva del senso civico-economico indotta da una migliore percezione della quantità e della qualità dell'output pubblico. Si immagina che l'Italia di oggi conquisti lo score appannaggio del Belgio, con una crescita dell'indicatore di circa il 27% (scenario 1). Nella classifica di questo indicatore ciò equivale a passare dal 24° posto, in fondo alla classifica dei paesi Ocse considerati, al 9° posto, con un punteggio

che implica un ampio apprezzamento del ruolo della pubblica amministrazione, soprattutto con riguardo all'istruzione primaria, alla sanità, alle infrastrutture e all'istruzione secondaria, inclusa l'università, la ricerca e la formazione continua.

Tab. 29 - Simulazione dell'impatto della variazione di alcuni indicatori sul tasso di sommerso economico per l'Italia in ipotesi di restituzione fiscale

scenario 1				
miglioramento del senso civico-economico dovuto a una migliore percezione dell'output pubblico				
l'indicatore per l'Italia passa da	4,1	a	5,2	(BELGIO)
variazione % dell'indicatore	26,8			
il tasso % di sommerso economico passa da	17,5	a	13,9	
l'imponibile sommerso in mld. di euro passa da	280	a	223	
l'imposta evasa in mld di euro passa da	154	a	116	
recupero di imposte evase in mld. di euro	38			
scenario 2				
riduzione dei costi dell'adempimento spontaneo				
l'indicatore per l'Italia passa da	5,5	a	6,4	(DANIMARCA)
variazione % dell'indicatore	16,4			
il tasso % di sommerso economico passa da	17,5	a	16,2	
l'imponibile sommerso in mld. di euro passa da	280	a	258	
l'imposta evasa in mld di euro passa da	154	a	140	
recupero di imposte evase in mld. di euro	14			
scenario 3				
incremento dell'efficacia e dell'efficienza del sistema giudiziario (valore atteso della sanzione)				
l'indicatore per l'Italia passa da	3,2	a	5,1	(STATI UNITI)
variazione % dell'indicatore	59,4			
il tasso % di sommerso economico passa da	17,5	a	12,2	
l'imponibile sommerso in mld. di euro passa da	280	a	195	
l'imposta evasa in mld di euro passa da	154	a	98	
recupero di imposte evase in mld. di euro	56			
scenario 4*				
riduzione delle aliquote fiscali legali (minori incentivi a evadere)				
l'indicatore per l'Italia passa da	58,9	a	48,7	(SPAGNA)
variazione % dell'indicatore	-17,3			
il tasso % di sommerso economico passa da	17,5	a	16,0	
l'imponibile sommerso in mld. di euro passa da	280	a	256	
l'imposta evasa in mld di euro passa da	154	a	138	
recupero di imposte evase in mld. di euro	16			

* questo scenario implicherebbe riduzione del gettito effettivo

Se accedesse questo “miracolo”, il tasso di sommerso passerebbe dal 17,5% al 13,9% con una riduzione di imposta evasa di oltre 38 miliardi di euro che andrebbero tutti a compensare i contribuenti in regola. Le aliquote legali si ridurrebbero di oltre il 5%, perché il gettito apparente rispetto al Pil si porterebbe su un valore del 42,8%, appunto il 5% in meno rispetto al dato di riferimento attuale, pari al 45,2%. In pratica si potrebbe evitare larga parte delle misure di inasprimento fiscale prese nel corso del 2011, che produrranno i loro maggiori effetti (recessivi) nel triennio 2012-2014.

Per dare un ulteriore riferimento, è opportuno ricordare che la riduzione della prima aliquota dell'Irpef, dal 23 al 22%, comporterebbe un costo di circa 4,7 miliardi di euro, pari al prodotto tra 0,01 (riduzione dell'aliquota di un punto assoluto) per circa 31 milioni di contribuenti capienti, per il reddito di 15mila euro, che rappresenta il limite dello scaglione di riferimento della prima aliquota dell'imposta sui redditi delle persone fisiche. Tanto per sottolineare l'importanza di ricostruire attraverso adeguati canali e comportamenti una compliance bilaterale davvero funzionante.

Con le già richiamate cautele nell'interpretazione di questi risultati, questa prima valutazione appare ragionevole. Tuttavia, non sembra che l'Italia si stia avviando su questa strada. L'ultimo episodio, in ordine di tempo, sui mancati rimborsi dell'IVA, certamente non accresce il tasso di *compliance* spontanea. I debiti di funzionamento della pubblica amministrazione nei confronti delle imprese hanno un ruolo importante nel distruggere la fiducia del contribuente nel rapporto con il fisco. Certe bizzarre procedure di accertamento, giocate più sul piano dei media che su quello dell'efficacia della procedura nell'accertare imponibili e imposte sottratte al fisco, non aiutano in questo senso. L'accanimento ottuso di alcuni elementi del processo di riscossione aggravano il quadro di un rapporto già pericolosamente compromesso.

Con le stesse argomentazioni si commenta lo scenario 2, in cui si ipotizza una riduzione dei costi dell'adempimento spontaneo. Non vale neppure la pena di richiamare le tante statistiche sull'argomento, che posizionano l'Italia agli ultimi posti per complessità burocratica e fiscale. Per stabilire se queste graduatorie siano ingenerose, è sufficiente provare a leggere le 260 pagine delle istruzioni per la compilazione del modello Unico persone fisiche, oppure le 169 per le società di persone cui bisogna aggiungere le 93 per l'Irap o le 197 pagine che riguardano le società di capitali (sono “solo” 184 le pagine di istruzioni per gli enti non commerciali). Per un totale di 903 pagine.

L'indicatore composito da noi costruito e presentato in tab. 23 colloca l'Italia al 20° posto nella graduatoria decrescente per facilità dell'adempimento spontaneo (solo Giappone, Spagna e Messico sembrano avere oneri maggiori in questo ambito). Anche modesti miglioramenti di questa variabile consentirebbero significative riduzioni di sommerso economico. Possiamo includere in questo ambito di attrito nella costruzione di una *compliance* efficace, anche la consuetudine amministrativa di imporre retroattivamente cambiamenti nelle regole del gioco fiscale: ciò accresce il costo dell'adempimento spontaneo e riduce la fiducia alla base della relazione bilaterale tra fisco e contribuente.

Di grande importanza nel comportamento fiscale sono, ovviamente, tanto la probabilità di incappare in una sanzione quanto l'ammontare atteso della sanzione. Approssimata questa variabile da un indicatore composto da diverse grandezze elementari riguardanti l'efficacia e l'efficienza del sistema giudiziario generale - ipotizzando che se queste caratteristiche sono presenti nel sistema della giustizia in generale, più o meno esse saranno presenti anche nel sistema dei controlli tributari - se ci spostassimo su valori paragonabili a quelli degli Stati Uniti il tasso di evasione crollerebbe al 12,2%, l'imposta recuperata e distribuita ai contribuenti in regola pari a 56 miliardi di euro, le aliquote legali su tutti i tributi potrebbero ridursi di quasi l'8%.

Come è stato evidenziato per gli indicatori relativi ai comportamenti della controparte pubblica, così nell'ambito di maggiori e più efficaci controlli i risultati in termini di riduzione del tasso di sommerso sono elevatissimi. Il punto è d'importanza dirimente e merita qualche considerazione aggiuntiva.

Intanto nella modesta valutazione dell'efficacia e dell'efficienza del sistema giudiziario italiano non c'è alcuna critica di questa o quella categoria. E' possibile addirittura immaginare che la scarsa efficacia dipenda in parte da risorse disponibili ridotte per l'effettuazione dei controlli (l'efficacia del sistema giudiziario in generale approssima l'efficacia dell'amministrazione e della giustizia tributaria). Maggiori controlli, implicano minore convenienza a evadere. In realtà anche maggiori sanzioni implicherebbero, in teoria, minore convenienza a comportamenti fuori dalla norma. Ma è molto di più di una sensazione l'idea che qualunque ammontare della pena senza un capillare sistema di controllo non abbia alcun impatto effettivo sul comportamento.

Da ciò segue anche che sia necessaria molta attenzione alla possibile sovrastima dell'effetto deterrenza implicito nella spettacolarizzazione dei controlli. Non è la quantità di notizie sui mezzi di comunicazione che incide sul valore atteso della pena (che dipende dalla probabilità di accertamento), quanto la maturazione da parte della platea dei contribuenti che evadere il fisco o sommergere attività produttive sono azioni altamente rischiose. E tale convinzione si costruisce attraverso un sistema equilibrato, sobrio, magari silenzioso, certamente responsabile, di controlli finalizzati ad accertare comportamenti non corretti piuttosto che a infliggere pene accessorie, anti-economiche e capricciose non previste dall'ordinamento giuridico, quali l'esposizione al pubblico ludibrio o la chiusura dell'attività per violazioni marginali.

Infine, veniamo al punto più complicato dell'analisi. Esso riguarda il ruolo delle aliquote legali nel determinare il tasso di evasione. Nella tab. 29 (scenario 4) affermiamo che, nell'ipotesi di un *total tax wedge* esteso che si riducesse del 17,3%, portandosi, per esempio, al livello spagnolo, il tasso di sommerso si ridurrebbe di un punto e mezzo assoluto, implicando un'emersione di imposta evasa pari a 16 miliardi di euro. Questa conclusione non è pacifica. Il nostro semplice modello non può distinguere, in questo caso, la riduzione di sommerso derivante dalla riduzione automatica dell'obbligazione fiscale dalla riduzione di imposta evasa, che quindi incrementerebbe il gettito, derivante dalla minore convenienza all'evasione. In ogni caso, l'equazione stimata indica che, a prescindere da variazioni del gettito emerso, la riduzione delle aliquote legali

riduce il tasso di sommerso economico. Il processo va seguito con attenzione: non si tratta di immaginare che un contribuente che evade totalmente 100 euro di imposta passi a pagarne diciamo 45,65 (cioè prima evadeva imposte pari al 55,0% di 100, cioè tutto il dovuto, e ora pagherebbe tutte le imposte con l'aliquota legale che si è ridotta del 17,3%, cioè dal 55,0% al 45,65%). Invece, molti contribuenti che nascondevano una quota mediamente pari al 17,5% ora ne nasconderanno una pari al 16,0%, visto che la somma tra le imposte pagate sul reddito già emerso e quelle da pagare sul nuovo reddito emerso (l'1,5% di differenza tra 17,5% e 16,0%) è inferiore alle imposte complessivamente pagate in precedenza su un reddito emerso pari a all'82,5% del reddito effettivo (cioè 100 meno il tasso di sommerso prima della variazione delle aliquote legali).

E' opportuno sottolineare che le nostre stime indicherebbero una forte riduzione di gettito, a parità di alte condizioni, se le aliquote legali fossero ridotte. La riduzione delle aliquote legali deve essere sviluppata in combinazione con il miglioramento di altri indicatori riguardanti la percezione dell'output pubblico, l'efficienza dei controlli, la facilità dell'adempimento dell'obbligazione fiscale.

Anche la riduzione della progressività del sistema tributario potrebbe ridurre il tasso di evasione e il sommerso economico. Tuttavia, probabilmente a causa di errori di misurazione dell'effettiva progressività del sistema, la variabile non risulta rivestire un ruolo determinante. La riduzione di sommerso economico in risposta a una riduzione della progressività sarebbe molto marginale.

Riquadro 6 - I calcoli effettuati per le simulazioni di variazione del tasso di sommerso economico e del gettito teorico in risposta a variazione delle determinanti dell'evasione fiscale

I risultati presentati nella tab. 29 sono stati ottenuti attraverso le elasticità stimate (tab. 27) nell'equazione che lega il tasso di sommerso in vari paesi e le sue potenziali determinanti. Le simulazioni si riferiscono all'Italia e prendono in considerazione per l'anno 2012 i valori di 45,2% per la pressione fiscale apparente, 17,5% per il tasso iniziale di sommerso economico e, quindi, 55% per l'aliquota legale effettiva complessiva.

I calcoli sono effettuati a parità di gettito osservato: dal momento che il tasso di sommerso si riduce e si riduce conseguentemente l'imposta evasa, le aliquote legali applicate per i vari tributi si riducono, nella misura necessaria a conservare la parità di gettito, appunto. Questa ipotesi è definita "restituzione fiscale".

La variazione del tasso di sommerso economico è pari alla variazione percentuale dell'indicatore per la rispettiva elasticità del tasso di sommerso economico rispetto all'indicatore stesso. Il nuovo valore dell'imponibile sommerso è pari al prodotto tra il Pil nominale, sempre pari al valore del 2012 di 1600 miliardi di euro per il nuovo tasso di sommerso economico.

L'interpretazione dello scenario 4 è più complicata. Resta ferma l'idea che la riduzione dell'aliquota legale media riduca il vantaggio a evadere e quindi faccia emergere, a parità di altre con-

dizioni, imponibile ed imposta evasa. Tuttavia, con i dati che caratterizzano attualmente il nostro sistema economico e con un'elasticità stimata del sommerso economico all'aliquota legale (indicata mediante il *total tax wedge* esteso) una riduzione di aliquote creerebbe una forte riduzione di gettito apparente (le imposte pagate a qualsiasi titolo), a prescindere da effetti macroeconomici moltiplicativi del reddito che non sono, ovviamente, considerati nell'equazione stimata.

Per rendersene conto è sufficiente calcolare di quanto varierebbe il gettito apparente al variare dell'aliquota effettiva legale. Ciò conduce a calcolare, rispetto all'aliquota media legale aggregata τ_L ,

$$dT_A = d(\tau_A Y) = d(\tau_L (1-t_S) Y) \text{ che fornisce}$$

$$dT_A/T_A = d\tau_L/\tau_L (\tau_L/\tau_A) (1-t_S(1+\varepsilon(t_S, \tau_L))), \text{ in cui A indica apparente, L legale, S sommerso.}$$

Questo calcolo evidenzia facilmente che se l'aliquota legale è uguale all'aliquota apparente (τ_A), cioè se il tasso di sommerso è zero ($t_S=0$) la variazione percentuale del gettito apparente è uguale alla variazione percentuale dell'aliquota media legale aggregata. D'altra parte, l'ipotesi di riduzione delle aliquote legali, come detto, porterebbe a una riduzione del gettito su tutti i redditi emersi prima della variazione dell'aliquota e un incremento del gettito derivante dall'emersione di base imponibile, visto che il tasso di sommerso ha un'elasticità di 0,5 rispetto alle aliquote (se scendono queste scende il tasso di sommerso). Quindi dalla precedente equazione si derivano le condizioni affinché tra i due movimenti si generi invarianza di gettito apparente. In simboli questa condizione si esprime come

$(1-t_S)/t_S = \varepsilon(t_S, \tau_L)$, che non è evidentemente soddisfatta dalle nostre stime (il membro di sinistra, con un tasso di sommerso del 17,5% vale circa 4,7, mentre l'elasticità del tasso di sommerso economico all'aliquota legale aggregata vale soltanto 0,5). Per ottenere l'invarianza di gettito, data l'elasticità del tasso di sommerso all'aliquota legale aggregata, dovremmo osservare un tasso di sommerso economico pari al 65% circa del prodotto lordo. Questo risultato non è paradossale: dice semplicemente che per ottenere dagli evasori risorse aggiuntive per compensare il minore gettito dei contribuenti in regola, il tasso di sommerso, data la nostra elasticità dovrebbe essere particolarmente capiente *ex ante* per ridursi, dopo la variazione, in modo tale da fare emergere il necessario volume di imposte. Infine, si deve riconoscere che l'espressione $(1-t_S)/t_S$ è uguale al rapporto tra il gettito apparente e il gettito teorico evaso (723 miliardi di euro rispetto a 154 miliardi di imposta teorica evasa). Se questo rapporto è comunque rilevante, come fortunatamente è anche nel nostro paese, nonostante il più elevato tasso di evasione tra i paesi considerati, una manovra sulle aliquote legali creerebbe un deficit aggiuntivo nei conti pubblici, qualora non fosse accompagnata da qualche idoneo miglioramento nelle altre grandezze determinanti dell'evasione.

Con alcuni passaggi si ottiene, infine, la formula per l'elasticità dell'imposta evasa T_S alle determinanti del sommerso economico:

$$\varepsilon(T_S, x_j) =$$

$\varepsilon(t_S, x_j) (\tau_A/\tau_L) (1/(1-t_S)^2)$, dove t_S è il tasso di sommerso economico (Y_S/Y) e x_j è l'indicatore del *total tax wedge* esteso che possiamo considerare proporzionale all'aliquota legale aggregata

(τ_L). Con i dati attuali per il nostro paese, questa formula indica che la variazione percentuale dell'imposta evasa è del 20% superiore alla variazione percentuale del tasso di sommerso economico, sempre in risposta a una variazione percentuale di una determinante del sommerso economico. Questa formula è stata utilizzata per calcolare la nuova imposta evasa dopo la variazione della determinante del sommerso economico, cioè 0,6 (pari al 20% in più dell'elasticità del tasso di sommerso all'indicatore di pressione legale uguale a 0,5) moltiplicato per la variazione del meno 17,3% dell'indicatore (portando l'Italia all'aliquota della Spagna) moltiplicato per l'imposta teorica evasa ($0,173 \times 0,6 \times 154 = 24$ miliardi di euro). Questo fornisce il nuovo gettito teorico dovuto al contributo del minore tasso di sommerso economico.

BIBLIOGRAFIA

Acciari Paolo (2007), Gli indicatori del carico fiscale effettivo sul lavoro: aliquota implicita e tax wedge, *Credito Popolare*, 1.

Afonso António, Schuknecht Ludger, Tanzi Vito (2006), Public sector efficiency evidence for new EU member states and emerging markets, *ECB Working Papers* n. 581.

Ardizzi Guerino, Petraglia Carmelo, Piacenza Massimiliano, Turati Gilberto (2012), Measuring the underground economy with the currency demand approach: a reinterpretation of the methodology, with an application to Italy, *Banca d'Italia, temi di discussione* nr. 864.

Barone Guglielmo, Mocetti Sauro (2009), Tax Morale and Public Spending Inefficiency, *Banca d'Italia, temi di discussione* nr. 732

BEA (2007), Comparison of BEA Estimates of Personal Income and IRS Estimates of Adjusted Gross Income. New Estimates for 2005 and Revised Estimates for 2004, in *Survey of Current Business*, November.

Bella Mariano, Quintieri Beniamino (1997), Causality between public expenditure and taxation: evidence from the Italian case, in Pantelis Capros, Daniele Meulders, *Budgetary Policy Modelling*, Routledge.

Bollen K. A. (1989), *Structural equations with latent variables*. New York: John Wiley & Sons.

Bovi Maurizio (2003), La ricchezza (nascosta) delle nazioni, atti XV Conferenza SIEP.

Bovi Maurizio, Dell'Anno Roberto (2007), The Changing Nature of the OECD Shadow Economy, *Isae, Working paper*, 81.

Checherita Cristina, Rother Philipp, The impact of high and growing government debt on economic growth: an empirical investigation for the Euro area, *ECB Working Papers* n. 1237.

Dell'Anno Roberto (2003), Stimare l'economia sommersa con un approccio ad equazioni strutturali. Un'applicazione all'economia italiana (1962-2000), atti XV Conferenza SIEP.

DGCCRF (2002), Lutte contre l'économie souterraine, in *Revue de la concurrence et de la consommation*, n. 126.

European Commission (2010), *Monitoring tax revenues and tax reforms in EU Member States*.

Feinstein S. Jonathan (1991), An econometric analysis of income tax evasion and its detection, *Rand Journal of Economics*.

Felli Ernesto, Tria Giovanni (2012), Paga lo stato, *Il Foglio*, 23 marzo.

Formby John P., Smith James W., Sykes David (1986), Intersecting tax concentration curves and the measurement of tax progressivity, *National Tax Journal*.

Friedman Eric, Johnson Simon, Kaufmann Daniel, Zoido-Lobaton Pablo (2000), Dodging the grabbing hand: the determinants of unofficial activity in 69 Countries, *Journal of Public Economics*, Vol. LXXVI, pp. 459-494.

HMRC (2009, 2011), *Measuring Tax gap*, March 2010 and September 2011.

Hobbes Thomas (1651), *Leviatano*, Editori Laterza, undicesima edizione, 2006.

INEGI-SCNM (2000, 2005), Cuenta Satélite del Subsector Informal de los Hogares, 1993-1998 y 1998-2003, in Cuentas por Sectores Institucionales.

Insee (2011), L'évaluation macroéconomique de l'économie non observée, in Fiche méthodologique de la base 2005 des comptes nationaux, May.

Istat (2005, 2010), La misura dell'economia sommersa secondo le statistiche ufficiali. Anni 1992-2003 e Anni 2000-2008, in Statistiche in breve, settembre e luglio.

Istat (2011), Rapporto finale sull'attività del Gruppo di lavoro "Economia non osservata e flussi finanziari", Mimeo.

Jacobsen Kleven Henrik, Knudsen B. Martin, Thunstrup Kreiner Claus, Pedersen Soren, Saez Emmanuel (2011), Unwilling or unable to cheat? Evidence from a tax audit experiment in Denmark, *Econometrica*, vol. 79, nr. 3.

Jöreskog K., Goldberger A. S. (1975), Estimation of a model with multiple indicators and multiple causes of a single latent variable, *Journal of the American Statistical Association*, 70, pp. 631-639.

Lupi Raffaello (2008), Evasione fiscale, paradiso e inferno, IPSOA.

Lupi Raffaello, Santoro Alessandro (2012), Le cause dell'evasione: dal senso civico al "third party reporting", *Dialoghi Tributari*, n.2/2012, pag. 121, IPSOA

Monticelli Alessio (2005), Economia sommersa ed evasione fiscale. Analisi teorica ed evidenze empiriche, SIDE Working Papers.

Ocse (2002), Handbook for Measurement of the Non-observed Economy, Parigi.

Rosen Harvey S. (2007), *Scienza delle finanze*, McGraw-Hill.

Schneider Friedrich (2006), Shadow economies and corruption all over the World: what do we really know?, IZA Discussion Paper n. 2315.

Schneider Friedrich, Enste Dominik H. (2000), Shadow economies: size, causes, and consequences, *Journal of Economic Literature* Vol. XXXVIII pp. 77-114.

Statistics Canada (2011), Estimating the Underground Economy in Canada, 1992-2008, in Income and Expenditure Accounts Division, June.

Statistics Sweden (2008), Hidden Incomes According to National Accounts, Appendix 8.

