



CONFCOMMERCIO
IMPRESE PER L'ITALIA



Le determinanti dell'evasione fiscale: un'analisi regionale

LUGLIO 2017

Ufficio Studi Confcommercio



CONFCOMMERCIO
IMPRESE PER L'ITALIA

Le determinanti dell'evasione fiscale: un'analisi regionale

LUGLIO 2017

Il rapporto è stato redatto con le informazioni disponibili al 10 luglio 2017 da Mariano Bella, Silvio Di Sanzo, Giovanni Graziano, Francesco Lioci, Luciano Mauro, Livia Patrignani – *Ufficio Studi Confcommercio*.

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

© 2017 Confcommercio-Imprese per l'Italia

INDICE

INTRODUZIONE	3
Sintesi dei principali risultati	4
1. SPESA PUBBLICA, SOMMERSO ECONOMICO, PRESSIONE FISCALE APPARENTE E LEGALE (O EFFETTIVA)	13
1.1 L'evoluzione recente della spesa pubblica	13
1.2 La pressione fiscale apparente nel confronto internazionale	16
1.3 L'economia non (direttamente) osservata, l'evasione fiscale e la pressione fiscale legale (o effettiva) in Italia	19
2. LE DETERMINANTI DELL'EVASIONE FISCALE NELLE REGIONI ITALIANE NEL PERIODO 2011-2014	23
2.1 L'evasione fiscale nelle regioni italiane: una stima basata sull'economia non osservata	23
2.2 Cinque determinanti dell'evasione fiscale: un modello semplificato	27
2.2.1 Gli incentivi all'evasione: la pressione fiscale legale (o effettiva)	28
2.2.2 L'indicatore composito di deterrenza	34
2.2.3 L'indicatore di senso civico-economico	40
2.2.4 L'indicatore di facilità dell'adempimento spontaneo dell'obbligazione fiscale	45
2.2.5 Le microimprese sul territorio	47
2.3 L'importanza di ciascuna determinante sull'evasione fiscale complessiva: alcuni esercizi di simulazione	49
2.4 La migrazione di risorse dall'evasione fiscale ai contribuenti in regola	56

INTRODUZIONE

Questo breve rapporto presenta qualche evidenza empirica sulle determinanti economiche e comportamentali dell'evasione fiscale¹ nelle regioni italiane per il periodo 2011-2014².

L'economia sommersa, quella delle relazioni evasive, condanna quella emersa e perfettamente legale a performance costantemente scialbe, qualunque sia l'intensità degli impulsi di policy. La lotta al sommerso e quindi all'evasione fiscale deve procedere con la massima determinazione. Non ci sono scelte alternative logicamente plausibili o realmente percorribili.

L'impostazione qui adottata³ assume l'evasione come l'esito di un calcolo razionale, talvolta anche ragionevole (ma non per questo giustificabile).

L'evasione fiscale è spiegata da quattro grandi determinanti economiche⁴: l'efficacia e l'efficienza dei controlli e delle sanzioni, il senso civico-economico, correlato alla percezione della quantità e della qualità dei servizi pubblici, la facilità dell'adempimento dell'obbligazione fiscale e la dimensione assoluta della pretesa fiscale. Al crescere delle prime tre variabili, l'evasione, a parità di altre condizioni, si riduce. Se aumenta la quarta, sostanzialmente la pressione fiscale, l'evasione, *ceteris paribus*, cresce.

Nella vulgata politico-mediatica l'evasione fiscale o il sommerso economico sono spesso interpretati secondo uno schema alternativo a quello economico, diciamo meccanico: l'evasione sarebbe spiegata dall'accentuazione della presenza di imprese senza sostituto d'imposta (quindi, prevalentemente, microimprese e artigiani). Pertanto, viene presentato il modello economico aumentato per tenere conto di quest'aspetto, inserendo nello schema una quinta determinante, la quota di micro-imprese sul totale delle unità produttive. Fortunatamente - anticipiamo - la componente di spiegazione genuina, cioè quella economica resta prevalente.

1 Evasione fiscale, economia sommersa ed economia non osservata sono fenomeni correlati ma distinti. Questa nota si basa sulle valutazioni ufficiali (Istat) del tasso di economia non osservata nelle regioni italiane come proxy del tasso di evasione fiscale. Gli aspetti di definizione, le convenzioni sulle notazioni e le semplificazioni adottate sono descritte al paragrafo 1.3.

2 L'anno 2011 è ricostruito sulla base dei tassi regionali ufficiali di lavoro irregolare.

3 Lo schema di analisi, cioè il modello che lega le determinanti all'evasione fiscale, è simile a quello utilizzato in passato sui confronti internazionali in materia di evasione. Cfr. Ufficio Studi Confcommercio, Una nota sulle determinanti dell'economia sommersa, maggio 2012, Fiscalità ed economia sommersa, luglio 2013, e Fiscalità e crescita economica, luglio 2014.

4 Si userà sempre l'espressione "economico" piuttosto che economico-comportamentale" in quanto nello schema utilizzato sono inclusi nella logica economica in senso lato anche gli effetti imitativi o i comportamenti dettati dal senso civico e legati al capitale sociale a disposizione del contribuente.

In altre parole, a parità di quote di unità produttive con sostituti di imposta deboli, resta grande la variabilità nei tassi di evasione regionali, che è, invece, spiegata dalle determinanti economiche.

* * *

Un punto cruciale che trova riscontro anche su base regionale è che un'efficace lotta all'evasione, finalizzata all'emersione di massa, va condotta contestualmente su ciascuna e tutte le sue determinanti. Inutile moltiplicare i controlli, anche se mirati, quando la qualità e la quantità dei servizi pubblici non vengono migliorate. La reciprocità della relazione amministrazione pubblica-contribuente è basata sullo scambio. Se una parte è inadempiente, è vano sperare di migliorare significativamente i comportamenti dell'altra, neppure con mezzi coercitivi. La stessa riduzione della pressione fiscale non gioverà se i costi dell'adempimento fiscale dovessero crescere a causa di un'inefficiente burocrazia tributaria.

Al contrario, mitigare contestualmente gli effetti delle disfunzioni in ciascuna determinante dovrebbe far conseguire risultati apprezzabili nell'emersione generalizzata di base imponibile.

Un'ultima questione resta centrale nel perseguimento di obiettivi rilevanti nella lotta all'evasione: lo scambio contemporaneo tra maggiore gettito eventualmente recuperato e la sua restituzione ai contribuenti in regola. Non è possibile pensare a un'ulteriore migrazione di risorse dal settore privato a quello pubblico, neppure in relazione a una battaglia sacrosanta come quella contro le pratiche fiscali non corrette.

Purtroppo, in Italia, almeno per adesso, questo principio viene palesemente disatteso. Forse, anche da questo dipende la persistenza di elevati tassi di evasione fiscale.

Sintesi dei principali risultati

L'elevata pressione fiscale in Italia è il riflesso di una spesa pubblica considerevole in assoluto ed in percentuale del PIL. Questa presenta ampi spazi di miglioramento in termini di servizi offerti ai cittadini a parità di costo. Una frazione rilevante della spesa, in comparazione con i partner internazionali, è dovuta alla spesa per interessi, stante un debito pubblico eccezionalmente grande. Un tema che, purtroppo spesso, rimane nello sfondo del dibattito di politica fiscale.

Affermare, tuttavia, che nulla sia cambiato nella gestione delle uscite pubbliche sarebbe profondamente sbagliato. Alcune evidenze presentate in tabella A confermano che dal 2014 le dinamiche della spesa si sono modificate in senso relativamente più virtuoso. L'evoluzione della

spesa dopo il 2013 è rallentata rispetto al periodo pre-crisi (0,7 contro 3,3% medio annuo). Le uniche poste significativamente crescenti restano le prestazioni sociali, in prevalenza la spesa pensionistica, e le spese in conto capitale, patologicamente cadute durante il periodo della crisi (a un tasso annuale del 4,7%). Non si deve trascurare neppure la riduzione del peso degli interessi passivi i quali, in un contesto di debito crescente in assoluto e in percentuale del PIL, si contraggono solo grazie alle favorevoli condizioni monetarie determinate dalla BCE.

Tab. A - Spesa pubblica: alcune grandezze rilevanti

	1995	2007	2013	2017*	v.m.a. % 1996-2007	v.m.a. % 2008-2013	v.m.a. % 2014-2017
	miliardi di euro a prezzi correnti						
Spesa per consumi finali	172,2	304,8	315,4	319,8	4,9	0,6	0,3
Interessi passivi	109,8	76,7	77,6	66,0	-2,9	0,2	-4,0
Prestazioni sociali in denaro	154,2	264,4	319,7	344,9	4,6	3,2	1,9
Uscite in conto capitale	48,7	72,8	54,5	57,7	3,4	-4,7	1,4
Totale uscite	510,3	753,1	815,7	839,1	3,3	1,3	0,7
	in % del PIL						
Spesa per consumi finali	17,5	18,9	19,6	18,7			
Interessi passivi	11,1	4,8	4,8	3,9			
Prestazioni sociali in denaro	15,7	16,4	19,8	20,2			
Uscite in conto capitale	4,9	4,5	3,4	3,4			
Totale uscite	51,8	46,8	50,6	49,1			

* secondo il DEF, aprile 2017.

Elaborazioni Ufficio Studi Confcommercio su dati Istat e MEF.

In rapporto al PIL, la spesa complessiva appare in riduzione tra il 2013 e il 2017 di 1,5 punti percentuali, un risultato apprezzabile, anche se non sufficiente a consentire un abbassamento della pressione fiscale legale. Che purtroppo rimane elevata, soprattutto nel confronto internazionale (par. 1.2), restando al 43% nel 2017 e collocando l'Italia, nella graduatoria decrescente per carico fiscale, al settimo posto su 31 Paesi (quelli europei più i quattro restanti del G7). Sebbene non ci sia una teoria economica che stabilisca una relazione negativa tra pressione fiscale e crescita economica nel lungo periodo, le evidenze empiriche disponibili dicono che per le economie mature, superata una certa soglia di pressione, la suddetta relazione è verificata⁵.

5 Come in Arnold J., Brys B., Heady C., Johansson A., Schweltnus C., Vartia L. (2011). Tax policy for economic recovery and growth. *Economic Journal*, Vol. 121, 59–80 e Di Sanzo S., Bella M., Graziano G. (2017). Tax Structure and Economic Growth: A Panel Cointegrated VAR Analysis, *Italian Economic Journal*, Vol. 3, 239–253. La relazione negativa tra pressione fiscale e crescita è indagata, in un contesto astratto, in Jaimovich N., Rebelo S. (2017). Non-Linear Effects of Taxation on Growth, *Journal of Political Economy*, vol. 125, 265-291.

Un'eccellente strategia per ridurre le aliquote legali, cioè la pressione fiscale che grava sui contribuenti in regola, è recuperare gettito attraverso il recupero di basi imponibili sommerse.

**Tab. B - Economia non osservata, *tax gap*, pressione fiscale apparente e legale in Italia
anni 2011-2014**

	in % del PIL			
	2011	2012	2013	2014
economia non osservata (NOE) in % del PIL (a)	12,4	12,7	12,9	13,0
pressione fiscale apparente (b)	41,6	43,6	43,6	43,3
pressione fiscale legale (c)	47,5	50,0	50,1	49,8

(a) NOE, Non Observed Economy, è costituita dal sommerso economico, dal sommerso statistico, dall'economia informale e dall'economia illegale, quest'ultima limitatamente alla definizione restrittiva adottata dal SEC 2010; (b) rapporto tra gettito e PIL; (c) rapporto tra gettito e PIL al netto dell'economia non osservata.
Elaborazioni Ufficio Studi Confcommercio su dati Istat.

Approssimando il tasso di evasione fiscale attraverso l'economia non osservata (NOE), la pressione fiscale apparente, pari nel 2014⁶ al 43,3%, comporta una pressione fiscale effettiva o legale, del 49,8% (tab. B). Approssimazioni e semplificazioni, data la natura della materia, sono inevitabili: in questo caso se la pressione fiscale apparente è pari al gettito tributario più il monte contributi in rapporto al PIL, la pressione fiscale legale, quella che cioè pesa sul PIL emerso o, detto con qualche enfasi, che grava sui contribuenti in regola, è pari allo stesso numeratore diviso il PIL al netto del sommerso economico (perché questo non paga tributi né contributi).

Come si evince dalla tabella B, nel periodo di indagine 2011-2014 il tasso di evasione fiscale approssimato dal rapporto tra economia non osservata e PIL è risultato moderatamente crescente, in presenza di una pressione fiscale apparente in crescita, almeno fino al 2013. Di conseguenza, la pressione fiscale legale è essa stessa crescente.

Per incidere su questi parametri è dunque necessario comprimere il tasso di evasione, secondo lo schema prima accennato, i cui riscontri empirici sono presentati nelle tabelle C e D.

L'indice di deterrenza (seconda colonna della tabella C) è una grandezza che approssima l'efficacia e l'efficienza del sistema delle sanzioni e dei controlli contro le pratiche evasive. E' adimensionale, compreso tra zero e uno, ed è tanto più elevato quanto migliore è il sistema. Si vede subito che nel Mezzogiorno le cose funzionano molto peggio, e questa è una prima spiegazione del NOE ben più elevato nel Sud che nel resto dell'Italia (prima colonna di tabella C, in cui il tasso di evasione è rapportato al valore aggiunto).

6 Non sono ancora disponibili i dati sul NOE 2015. Avendo caratteristiche strutturali, l'analisi e i risultati conseguiti vanno ritenuti del tutto attuali.

Considerazioni analoghe valgono per gli indici di senso civico-economico e di facilità di adempimento: il Mezzogiorno presenta parametri costantemente e sensibilmente peggiori.

Tab. C - Il tasso di economia non osservata e le sue determinanti economiche per grandi ripartizioni geografiche
anno 2014

	tasso di evasione fiscale (NOE) in % del v.a.	indice di deterrenza (a)	indice del senso civico-economico (b)	indice della facilità di adempimento (c)	pressione fiscale locale (d)	quota di microimprese in % del totale
Nord-ovest	12,7	0,5	0,5	0,2	9,9	94,8
Nord-est	12,1	0,5	0,5	0,4	8,4	94,3
Centro	14,8	0,4	0,5	0,3	10,5	95,7
Sud	19,5	0,3	0,3	0,2	9,9	96,7
ITALIA	14,5	0,4	0,4	0,3	9,7	95,4

(a) media aritmetica dell'indicatore sintetico discusso al paragrafo 2.2.2; (b) media aritmetica dell'indicatore sintetico discusso al paragrafo 2.2.3; (c) media aritmetica dell'indicatore sintetico discusso al paragrafo 2.2.4; (a), (b) e (c) non hanno dimensione e sono compresi tra zero e 1: quanto più elevati sono tanto maggiore è il loro effetto nel ridurre il tasso di evasione; (d) addizionali e imposte locali su imponibile Irpef per una ditta individuale di riferimento; media aritmetica (cfr. paragrafo 2.2.1).

Elaborazione Ufficio Studi Confcommercio sulle fonti indicate nel testo.

La pressione fiscale locale è calcolata in percentuale del reddito di riferimento di un imprenditore con 50mila euro di imponibile Irpef e Irap, uguale per tutte le regioni. Il dato del centro è influenzato dal Lazio, che presenta addizionali diffusamente più elevate delle altre regioni a causa della condizione dei conti pubblici. Le aliquote osservate nel Mezzogiorno non sono più basse rispetto al resto del Paese: pertanto non contribuiscono ad una riduzione del tasso di evasione. Così pure per la percentuale di microimprese rispetto al totale delle imprese del territorio.

Se gli stessi indicatori vengono letti in termini dinamici (tab. D), cioè di variazione percentuale tra il 2011 e il 2014, si trova spiegazione delle differenti dinamiche dell'evasione nei territori negli anni recenti. Tra il 2011 e il 2014 il tasso di evasione è aumentato del 5,3%, passando dal 13,8% del valore aggiunto al 14,5%⁷.

La determinante della crescita dell'evasione non può che essere lo sviluppo della pressione fiscale locale. Le note operazioni intervenute soprattutto a partire dal 2012 sulla fiscalità immobiliare hanno accresciuto, secondo lo schema adottato, l'incentivo a nascondere imponibile.

⁷ Pur escludendo dal calcolo il 2011, che è ricostruito, e limitandosi ai dati dell'Istat, si osserverebbe comunque una crescita di oltre il 2%, dal 14,2% del 2012 al 14,5% del 2014, sempre in rapporto al valore aggiunto.

**Tab. D - Il tasso di evasione fiscale (NOE in % del v.a.) e le sue determinanti
per grandi ripartizioni geografiche**

var. % 2011-2014

	tasso di evasione fiscale (NOE)	indice di deterrenza	indice del senso civico-economico	indice della facilità di adempimento	pressione fiscale locale*	quota di microimprese
Nord-ovest	0,5	12,1	11,5	109,2	46,4	0,2
Nord-est	1,2	1,6	-1,5	106,0	27,5	0,2
Centro	6,7	-1,8	9,5	80,3	32,4	0,2
Sud	12,1	3,2	-0,9	82,1	19,5	0,1
ITALIA	5,3	3,6	5,1	85,7	28,4	0,2

cf. tab. B.

Elaborazione Ufficio Studi Confcommercio sulle fonti indicate nel testo.

Per ciò che riguarda il Nord-ovest, i miglioramenti intervenuti, invece, sia sull'efficienza dei controlli e delle sanzioni sia nella percezione dell'output pubblico, cui si correla il senso civico-economico, hanno controbilanciato gli effetti della recrudescenza fiscale: il tasso di sommerso in quest'area resta sostanzialmente stabile (tab. D). Nelle altre tre macro-ripartizioni si avverte, in almeno un indicatore, una riduzione: ciò può avere determinato la crescita del NOE, in special modo nel Centro a causa della riduzione dell'indice di deterrenza sia, con riferimento al Mezzogiorno, per quanto riguarda il senso civico-economico.

Appare territorialmente omogenea, anche se ridotta, la crescita della quota di microimprese sul totale delle unità produttive; questo fenomeno contrasterebbe moderatamente l'emersione di base imponibile.

* * *

Per superare la semplice analisi descrittiva, è stato stimato un modello di regressione per tenere conto congiuntamente degli effetti delle determinanti sul tasso di evasione regionale. I risultati⁸ sono riassunti, per l'Italia nel complesso, nella tabella E secondo la consueta forma delle elasticità: esse esprimono di quanto si modifica il NOE in percentuale rispetto a una variazione dell'1% in ciascuna determinante.

8 Il tema è sviluppato al paragrafo 2.3.

Tab. E - Elasticità del tasso di evasione (NOE) alle sue determinanti economiche

di quanto cambierebbe in percentuale il tasso di evasione fiscale se crescesse dell'1% ...	
l'indicatore di deterrenza	-0,3
l'indicatore di senso civico economico	-0,3
l'indicatore di facilità dell'adempimento fiscale	-0,1
la pressione fiscale	0,6
la quota % di micro-imprese	4,0

Poiché il modello appare centrato⁹ e le elasticità significative sotto il profilo statistico e con il segno atteso, un primo risultato importante consiste nella sopravvivenza dello schema economico all'inclusione della variabile meccanica, cioè la quota di microimprese sul totale imprese del territorio. L'oscura suggestione che il tasso d'evasione dipenda crucialmente dalla diffusione di sostituti d'imposta organizzati non sembra reggere alla prova dell'evidenza empirica, sebbene l'elasticità del NOE a questa variabile sia molto elevata. A parità di quota di micro-imprese, la variabilità dei tassi di evasione regionale, e per i quattro anni considerati (2011-2014), permane elevata ed è spiegata da comportamenti che sotto il profilo micro e macroeconomico trovano fondamento negli incentivi a evadere, cioè nella pretesa fiscale, nel timore di essere scoperti e sanzionati, nella facilità di adempimento dell'obbligazione fiscale e, infine, nella percezione dei servizi offerti dalla controparte pubblica.

Il tasso di evasione, quindi risponde negativamente al miglioramento delle determinanti economiche e positivamente - cioè cresce - al crescere della pressione fiscale locale (e per estensione logica, della pressione fiscale nel complesso).

Per apprezzare meglio i risultati, la tabella F presenta alcune esercizi di simulazione¹⁰.

Gli shock indicati, costruiti portando ciascuna regione ai parametri realmente osservati nel territorio più virtuoso, comporterebbero una maturazione notevole del senso civico e un forte incremento degli indici di deterrenza e della facilità dell'adempimento dell'obbligazione fiscale¹¹; ciò è dovuto all'ampia variabilità regionale di questi indicatori. L'esercizio va apprezzato nell'ottica del medio termine. Pertanto, l'ingente recupero di imponibile e di gettito - rispettivamente più di 86 miliardi e quasi 43 miliardi di euro - va interpretato soltanto in questa dimensione, che può essere indicata come processo che conduce a un'emersione di massa di basi imponibili.

9 Moltiplicando le elasticità di tabella E per gli shock di tabella D si ottiene una stima della variazione 2011-2014 del NOE per l'Italia pari al 6,1%, da confrontarsi con il 5,3% osservato. Il risultato è soddisfacente, sebbene il modello sovrastimi la variazione del NOE per il Nord-ovest e sottostimi quella per il Sud.

10 Per ciascuna determinante si è sostituito a ogni osservazione regionale - per l'anno 2014 - il valore migliore osservato tra le stesse regioni (cfr. par. 2.3). Le variazioni percentuali in testa alle colonne sono il risultato per l'Italia di questi shock regionali.

11 La capacità di approssimare la misura del costo dell'adempimento spontaneo da parte di questo indicatore è oggettivamente molto ridotta.

Tab. F - Emersione di imponibile evaso e migrazione di risorse dall'evasione ai contribuenti in regola mediante riduzione delle aliquote legali (ipotesi di restituzione fiscale)

miliardi di euro - dati riferiti all'anno 2014

	scenario 1 - sviluppo della deterrenza (+47,4%)	scenario 2 - aumento del senso civico-economico (+53,8%)	scenario 3 - maggiore facilità di adempimento spontaneo (+87,5%)	scenario 4 - riduzione diretta delle aliquote legali locali (-6,8%)*	scenario 5 - riduzione dell'1,9% della quota di micro imprese sul totale	totale effetti
emersione di imponibile evaso	21,5	23,1	15,7	8,8	17,3	86,4
gettito recuperato e restituito	10,6	11,4	7,8	4,4	8,6	42,8

* in questo caso si osserverebbe una riduzione di gettito apparente pari a 2,8 miliardi perché la riduzione diretta dell'aliquota legale in assenza di altre variazioni beneficerebbe tutti i contribuenti per circa 7,2 miliardi di euro; la riduzione dell'aliquota legale complessiva - riferita a tutte le imposte e non solo a quelle locali - è pari all'1,48% poiché le tasse locali pesano per il 21,8% del totale. Elaborazioni Ufficio Studi Confcommercio su varie fonti (cfr. cap. 2).

Va sottolineato, inoltre, come il recupero di gettito vada interpretato come migrazione di risorse dall'area dell'evasione all'area dei contribuenti in regola: non c'è alcuna possibilità di recuperare gettito in senso stretto, cioè di incrementare la pressione fiscale apparente attraverso uno spostamento di risorse dal settore privato a quello pubblico. Non sembra verosimile un equilibrio macroeconomico con 100-115 miliardi di euro di imposte aggiuntive. L'unica possibilità per recuperare gettito dall'area dell'evasione è di pensare a meccanismi di restituzione (quasi) simultanea ai contribuenti in regola mediante riduzione delle aliquote legali, l'ipotesi alla base degli esercizi di simulazione.

Tab. G - Variazione della pressione fiscale effettiva o legale in risposta al complesso degli shock

in percentuale del PIL; anno di riferimento 2014

	stime ufficiali	stima con somma effetti scenari 1-5
pressione fiscale apparente	43,3	43,3
NOE in % del PIL	13,0	7,7
pressione fiscale legale*	49,8	46,9

* ottenuta rapportando il gettito apparente al PIL al netto del NOE. Elaborazioni Ufficio Studi Confcommercio su dati di varie fonti (cfr. cap. 2).

A questo proposito, il verificarsi degli shock indicati permetterebbe di passare da una pressione effettiva o legale del 49,8% a una pressione del 46,9, sempre in percentuale del PIL, con una riduzione del 5,7%, che equivale a un calo di pressione fiscale di 2,9 punti percentuali assoluti (tab. G).

In altre parole, l'operare di quegli shock comporterebbe una riduzione di 2,9 punti percentuali assoluti di ciascuno e tutti i tributi e contributi del nostro sistema fiscale (quindi una riduzione della prima aliquota dell'Irpef di 2,9 punti percentuali assoluti, lo stesso per la seconda, ..., e poi per l'Iva ecc.) oppure una rimodulazione delle aliquote che comporti comunque minore gettito per i contribuenti in regola pari a 42,8 miliardi di euro (tab. F) compensata da maggiore gettito della stessa entità proveniente dall'area dell'evasione. Quindi, un risultato proporzionale all'ampiezza degli shock che lo determinerebbero: anch'esso da leggere in ottica di medio periodo.

La direzione appare però ben delineata, a conferma che per un'emersione di massa è necessaria una modificazione favorevole di tutti i parametri che determinano i comportamenti fiscali.

* * *

L'adozione, a partire dal 2014, di politiche fiscali relativamente distensive, potrebbe aver comportato nel biennio 2015-2016 una riduzione del tasso di evasione misurato attraverso il NOE, e ciò si potrà verificare quando nell'autunno 2017 l'Istat renderà disponibili le nuove evidenze sull'economia non osservata. Questa predizione si basa sul fatto che, nel complesso, l'efficienza del sistema giudiziario in generale e quella delle sanzioni e dei controlli sembrano crescere in questi anni, accompagnate da una (moderata) riduzione dei costi degli adempimenti delle obbligazioni fiscali. Pertanto, salvo per quanto riguarda la (corretta) percezione dell'output pubblico, forse ancora declinante soprattutto in alcune regioni meridionali, le variabili del modello spingerebbero per una riduzione del tasso di evasione. Ciò che ancora manca per rendere operativo questo schema è l'implementazione di adeguati meccanismi di restituzione fiscale del maggiore gettito ai contribuenti in regola mediante riduzione delle aliquote legali.

1. SPESA PUBBLICA, SOMMERSO ECONOMICO, PRESSIONE FISCALE APPARENTE E LEGALE (O EFFETTIVA)

1.1 L'evoluzione recente della spesa pubblica

L'evoluzione della spesa pubblica complessiva (uscite totali) nel nostro paese può essere distinta sostanzialmente in tre periodi.

Il primo, tra il 1995 e il 2007, quando la velocità di crescita delle uscite è stata inferiore a quella del PIL nominale (meno del 48% le prime, oltre il 63% il secondo), portando il rapporto tra le due grandezze dal 52% circa al 47%. Il secondo, tra il 2008 e il 2013, quando si è verificata un'inversione di tendenza, data anche la necessità di predisporre risorse di bilancio per fronteggiare le conseguenze della pesante recessione del 2009, con le uscite totali in aumento, in termini cumulati, di oltre l'8% rispetto alla stagnazione del PIL nominale, tanto da incrementarne l'incidenza a quasi il 51%. Infine, l'ultimo recente periodo, tra il 2014 e il 2017, nel quale si è operata una forma più efficace di contenimento delle uscite delle amministrazioni pubbliche. A partire dal 2014, infatti, le dinamiche dei principali aggregati di spesa evidenziano ritmi inferiori a quelli del PIL, con le uscite totali che crescerebbero, a fine periodo, poco meno del 3%, cioè la metà dell'incremento cumulato del PIL (tab. 1).

Nel 2017 le uscite totali si apposterebbero, secondo il DEF 2017 a legislazione vigente, appena al di sotto di 840 miliardi di euro, portandosi al 49% circa del PIL (tab. 1).

Le due voci che da sole totalizzerebbero oltre 664 miliardi di euro, corrispondenti a oltre il 79% delle uscite complessive, e cioè la spesa per consumi finali (domanda pubblica) e le prestazioni sociali in denaro (previdenza, assistenza e sanità), hanno però evidenziato nel tempo dinamiche significativamente diverse.

Le prestazioni sociali in denaro, che risultano più difficilmente comprimibili, crescerebbero in termini cumulati tra il 2008 e il 2017 di oltre il 30%, accrescendo la propria quota sul PIL da poco più del 16% del 2007 a oltre il 20% del 2017. Anche nel sotto-periodo 2014-17 le prestazioni sociali in denaro continuerebbero ad esibire un profilo di crescita più sostenuto del prodotto nominale (+7,9%, tab. 1), imputabile sostanzialmente alla forte impennata della spesa assistenziale (a titolo di esempio la voce "altri assegni e sussidi", pur trattandosi di un dato non ancora aggiornato, ha fatto registrare nel triennio 2013-15 un incremento di oltre il 300%; all'interno sono presenti trasferimenti relativi al cosiddetto "bonus 80 euro").

**Tab. 1 – Le principali voci di spesa delle Amministrazioni pubbliche
(Centrali, Locali, Enti di previdenza)**

	1995	2007	2013	2015	2016	2017	var. % 2008- 17	var. % 2014- 17
milioni di euro a prezzi correnti								
Spesa per consumi finali	172.239	304.833	315.416	311.639	315.995	319.794	4,9	1,4
- Redditi da lavoro dipendente	103.820	164.330	164.784	161.998	164.084	166.733	1,5	1,2
- Consumi intermedi	44.865	78.282	89.579	90.092	91.066	92.316	17,9	3,1
- Acquisti da produttori market	18.433	42.507	43.552	43.770	44.511	44.214	4,0	1,5
- Altre poste (a)	5.121	19.714	17.501	15.779	16.334	16.531	-16,1	-5,5
Interessi passivi	109.781	76.660	77.568	68.045	66.272	65.979	-13,9	-14,9
Prestazioni sociali in denaro	154.171	264.407	319.688	332.792	337.514	344.850	30,4	7,9
Totale uscite correnti	461.578	680.309	761.236	761.866	771.973	781.469	14,9	2,7
Totale uscite in conto capitale	48.689	72.818	54.451	68.249	57.338	57.676	-20,8	5,9
Totale uscite	510.267	753.127	815.687	830.115	829.311	839.145	11,4	2,9
<i>Per memoria:</i>								
PIL ai prezzi di mercato	984.983	1.609.551	1.613.265	1.645.439	1.672.438	1.709.547	6,2	6,0
in % del PIL								
Spesa per consumi finali	17,5	18,9	19,6	18,9	18,9	18,7		
- Redditi da lavoro dipendente	10,5	10,2	10,2	9,8	9,8	9,8		
- Consumi intermedi	4,6	4,9	5,6	5,5	5,4	5,4		
- Acquisti da produttori market	1,9	2,6	2,7	2,7	2,7	2,6		
- Altre poste (a)	0,5	1,2	1,1	1,0	1,0	1,0		
Interessi passivi	11,1	4,8	4,8	4,1	4,0	3,9		
Prestazioni sociali in denaro	15,7	16,4	19,8	20,2	20,2	20,2		
Totale uscite correnti	46,9	42,3	47,2	46,3	46,2	45,7		
Totale uscite in conto capitale	4,9	4,5	3,4	4,1	3,4	3,4		
Totale uscite	51,8	46,8	50,6	50,4	49,6	49,1		

(a) È una somma algebrica nella quale entrano con segno (+) il risultato lordo di gestione e le altre imposte indirette sulla produzione e con segno (-) la produzione di beni e servizi per proprio uso finale, la produzione di beni e servizi vendibili (produzione market e le vendite residuali, ossia i pagamenti richiesti ai beneficiari a copertura di una parte dei costi sostenuti per la produzione di servizi non destinabili alla vendita (corrispondenti sostanzialmente ai ticket sanitari).

Elaborazioni Ufficio Studi Confcommercio su dati Istat. Per il 2017 stima su dati MEF, Documento di Economia e Finanza, aprile 2017.

Per converso, la spesa derivante dai consumi pubblici (cioè la spesa per consumi finali), in questo ultimo decennio, anche per effetto dell'azione, non sempre efficace e/o talvolta discontinua, della *spending review*, vedrebbe un incremento cumulato ben più modesto, poco inferiore al 5%, circa un punto in meno della dinamica cumulata del PIL, scendendo così in quota sul prodotto lordo di circa due decimi di punto nel 2017 rispetto al livello del 2007 (tab. 1). Peraltro,

nell'ultimo triennio, l'incremento negli acquisti di beni e servizi da parte delle Amministrazioni risulta assai contenuto (al di sotto dell'1,5%), evidenziando che l'azione di revisione più mirata di questa importante componente di spesa ha consentito di contenerla ben al di sotto della dinamica del PIL.

In ogni caso, gli sforzi di comprimere la spesa, tentando di aggredirne gli sprechi e le inefficienze, sembrano essersi concentrati e/o limitati ad alcuni specifici comparti del bilancio.

I redditi da lavoro dei pubblici dipendenti, che rappresentano oltre metà della spesa per consumi finali, evidenziano una dinamica pressoché trascurabile (+1,5% cumulato), come conseguenza dei ripetuti blocchi dei rinnovi contrattuali, succedutasi a partire dal 2010, e del blocco del turnover dei dipendenti, con la conseguente stagnazione del monte redditi sugli stessi livelli del 2012. In rapporto al PIL, sono passati nell'ultimo quinquennio dal 10,3% al 9,8%, riducendo l'incidenza di circa mezzo punto.

Un'altra componente di rilievo della spesa per consumi finali, cioè gli acquisti dai produttori market - con un volume di spesa poco al di sopra dei 44 miliardi di euro - crescerebbe, nel periodo 2014-2017, meno del prodotto interno rimanendo in termini di quota sostanzialmente ancorata intorno al 2,6% del PIL; la crescita cumulata si attesterebbe ad appena l'1,5% segnando un sensibile rallentamento rispetto alle dinamiche del passato.

L'altro aggregato importante dei consumi pubblici, cioè quello dei consumi intermedi, ossia il valore di beni e servizi impiegati come input produttivi dalle Amministrazioni pubbliche, che nel 2017 potrebbe superare i 92 miliardi di euro, è tra i comparti incisi maggiormente dalla revisione della spesa del triennio 2014-17. Infatti, la crescita cumulata dovrebbe attestarsi appena al di sopra del 3%, la metà di quella del prodotto nominale, riducendosi di qualche decimo come incidenza su quest'ultimo dopo il picco del 5,6% toccato nel 2013.

In sintesi, tuttavia, i grandi risparmi di spesa sono fino ad oggi derivati da due voci. Gli interessi passivi (onere del servizio del debito), che si sono ridotti di oltre 11 miliardi di euro nell'ultimo quinquennio e la compressione della spesa in conto capitale (investimenti delle Amministrazioni pubbliche e contributi agli investimenti dei settori privati), contrattasi cumulativamente di quasi il 21% nell'ultimo decennio (una flessione di oltre 15 miliardi nel periodo) - con ovvie ripercussioni negative sulla crescita economica. Occorre però ricordare che negli anni successivi al 2013, anche in virtù dei margini di flessibilità sugli investimenti concessi dalla Commissione Europea, si è manifestata una ripresa, sebbene modesta, rispetto al picco negativo del 2013, tanto da evidenziare nel triennio 2014-17 un incremento cumulato di quasi il 6%, in linea con la crescita del PIL nominale, con la conseguente stabilizzazione della quota sul prodotto al 3,4% (tab. 1).

Alcuni risultati positivi sono stati, dunque, conseguiti in termini di riduzione degli eccessi di spesa in alcuni importanti aggregati e di rimodulazione delle risorse verso la componente in

conto capitale sotto forma di contributi agli investimenti delle imprese e di investimenti produttivi direttamente effettuati dalle amministrazioni centrali e locali. Appare però necessario rafforzare il dispositivo di revisione, in modo da eliminare il più possibile inefficienze e sprechi che si annidano nelle pieghe del bilancio.

1.2 La pressione fiscale apparente nel confronto internazionale

La pressione fiscale ha raggiunto ormai nel nostro paese un livello difficilmente sostenibile. Appare importante, comunque, contestualizzare questa percezione mediante una comparazione internazionale, al fine di verificare la variabilità di questo fondamentale indicatore sia nell'ambito dei paesi membri dell'Eurozona e dell'Unione Europea, sia rispetto alle principali economie avanzate del G-7 (tab. 2).

Quando si parla di pressione fiscale apparente si fa riferimento a dati che misurano il rapporto tra il gettito derivante da imposte dirette, indirette, contributi sociali e imposte in conto capitale e il PIL. Un rapporto che può essere qualificato come indicatore "apparente" del prelievo sui contribuenti, perché la stima cosiddetta esaustiva del PIL deve, per convenzione Eurostat, tenere conto della cosiddetta Economia Non Direttamente Osservata (che ha come componente prevalente il sommerso economico e altre componenti residue che fanno riferimento ai consumi volontari di attività illegali come stupefacenti, prodotti di contrabbando e prostituzione, all'economia informale e al sommerso statistico). In altri termini, un gettito contabilmente certificato e statisticamente osservabile, al di là delle differenze tra i criteri contabili della competenza economica (*accrual*, utilizzato nel SEC) o della cassa, viene rapportato ad una grandezza, il PIL, risultante da un procedimento di stima che, per quanto affidabile, esaustivo e concordato internazionalmente in termini di convenzioni e definizioni, incorpora al suo interno una componente più o meno ampia, a seconda delle caratteristiche dei sistemi economici, non direttamente osservata ma solo stimata sotto il profilo statistico.

La tab. 2 misura, secondo i dati della Commissione Europea, una pressione fiscale comprensiva per i paesi membri dell'Unione anche dei versamenti di imposte indirette a favore del bilancio europeo. Secondo la graduatoria riferita al 2017, l'Italia, pur avendo seguito un percorso di lieve riduzione - anche in virtù di una crescita del PIL nominale lievemente superiore a quella del gettito erariale e contributivo di competenza osservato - risulta ancora nella fascia dei paesi che si collocano al di sopra delle medie di pressione fiscale sia in ambito eurozona, sia in ambito UE, con un livello che pur riducendosi di mezzo punto rispetto al 2016 dovrebbe comunque attestarsi intorno al 43% nel 2017, purtroppo ben lontano dai minimi degli ultimi vent'anni del biennio 2004-05, inferiori al 40%.

Tab. 2 – La pressione fiscale apparente
in % del PIL - ranking 2017

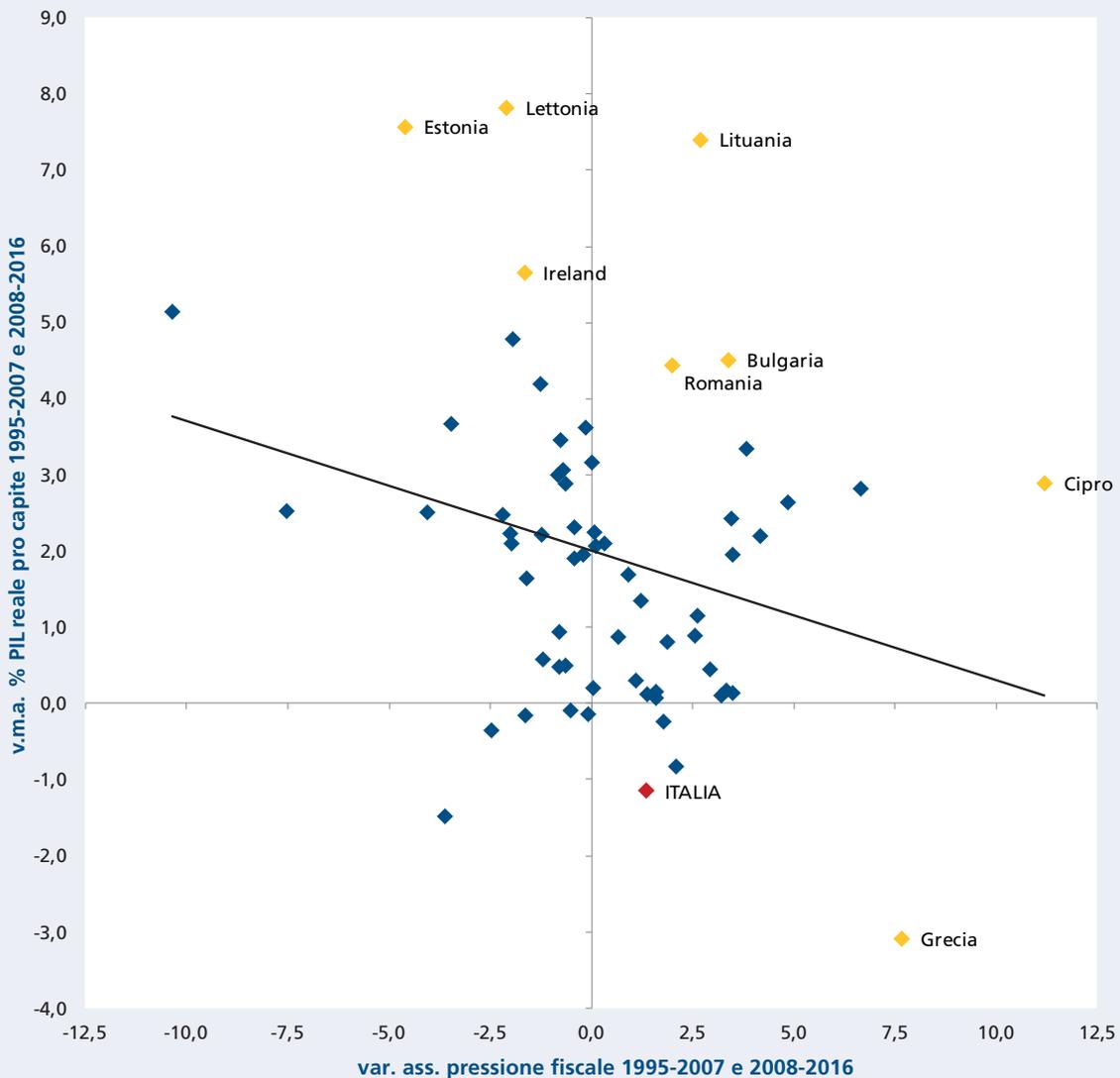
	1995	2007	2013	2015	2016	2017
Francia	43,4	44,3	47,4	47,6	47,3	47,5
Belgio	44,8	45,0	48,0	47,2	46,5	46,6
Danimarca	48,2	47,7	47,5	47,6	46,9	46,1
Svezia	46,7	45,8	43,9	44,2	44,9	44,6
Finlandia	45,1	41,6	43,7	44,1	44,5	43,7
Austria	42,9	41,7	43,5	44,3	43,2	43,1
Italia	40,4	41,7	43,8	43,5	43,1	43,0
Eurozona	40,2	40,0	41,3	41,4	41,4	41,6
Grecia	29,7	33,5	38,3	39,9	41,7	41,2
Germania	40,4	38,8	39,6	40,0	40,5	40,7
UE	39,1	39,2	40,0	39,9	40,2	40,3
Olanda	38,8	36,6	37,1	38,2	39,6	40,1
Ungheria	40,4	39,6	38,1	39,2	39,8	38,8
Slovenia	38,6	37,3	37,3	37,1	37,5	37,2
Lussemburgo	37,5	37,5	39,6	38,2	38,5	36,9
Portogallo	31,5	35,0	37,2	37,1	36,9	36,8
Regno Unito	31,8	35,3	34,9	34,9	35,6	35,3
Rep. Ceca	34,5	34,4	34,8	34,3	35,1	35,1
Estonia	36,0	31,4	31,9	34,1	34,8	34,8
Polonia	37,4	35,4	32,9	33,4	34,5	34,7
Spagna	32,2	37,1	34,0	34,6	34,3	34,6
Malta	27,5	34,1	33,7	32,9	33,4	33,5
Slovacchia	39,6	29,3	30,3	32,4	33,0	33,4
Cipro	24,9	36,1	31,6	33,0	33,5	32,5
Canada	34,3	32,4	30,9	31,7	31,7	31,6
Giappone	25,6	28,3	29,6	31,4	31,4	31,2
Lettonia	30,5	28,4	28,8	29,5	30,6	31,0
Lituania	27,7	30,4	27,3	29,4	30,4	29,9
Bulgaria	28,2	31,6	28,2	29,0	29,5	29,6
Stati Uniti	26,8	27,1	26,1	26,8	26,5	26,5
Romania	27,6	29,6	27,3	28,1	26,1	25,6
Irlanda	33,7	32,1	29,5	24,4	24,7	24,6

Elaborazioni Ufficio Studi Confcommercio su dati AMECO-Commissione Europea.

Il livello di pressione fiscale nel nostro paese, nell'anno 2017, risulta superiore di circa 1,4 punti a quello della media dell'eurozona e largamente superiore a quello delle economie anglosassoni.

Gli incrementi di prelievo che si sono realizzati a partire dalla seconda metà degli anni duemila (già nel 2007, ultimo anno di crescita prima della grande recessione, il livello della pressione fiscale italiana era superiore di 1,7 punti alla media dell'eurozona) hanno aggravato le prospettive di crescita della nostra economia - già non brillanti dal periodo precedente - soprattutto dal 2008 in avanti, ossia a partire dal manifestarsi della più prolungata e intensa fase recessiva che si ricordi dal secondo dopoguerra. In pratica, agli shock produttivi negativi derivanti dal ciclo internazionale e da instabilità e tensioni dei mercati finanziari, si sono aggiunti gli effetti depressivi connessi all'incremento della pressione fiscale.

Fig. 1 – Pressione fiscale vs crescita economica



In letteratura economica esistono evidenze consolidate riguardo alla correlazione negativa tra crescita di lungo periodo e pressione fiscale. Del resto, anche una semplice correlazione rappresentabile con un digramma a dispersione, evidenzia la relazione inversa tra le due variabili considerate (fig. 1).

La nostra economia ha perso tra il 2008 ed il 2014 oltre undici punti percentuali di PIL reale pro capite, recuperandone, per ora, solo due nel biennio 2015-16. Si è trattato, dunque, di una riduzione in termini di benessere che ha riportato il tenore di vita degli italiani ai livelli del 1996, cioè venti anni indietro, e che difficilmente sarà recuperabile in un arco temporale non eccessivamente lungo se non si pone mano rapidamente ad una riduzione del carico fiscale, in particolar modo sul fattore lavoro e sulle imprese.

1.3 L'economia non (direttamente) osservata, l'evasione fiscale e la pressione fiscale legale (o effettiva) in Italia

L'evasione fiscale, proprio perché fenomeno inconoscibile sotto il profilo della misurazione statistica, può essere solo oggetto di stime più o meno accurate. In Italia, in passato, alcune analisi hanno quantificato, nell'ambito di un intervallo di valori, l'evasione di alcuni tributi di grande importanza sotto il profilo del gettito, come nel caso dell'IVA, calcolando cioè il *tax gap*, vale a dire la differenza tra gettito teorico dovuto e gettito di competenza economica effettivamente osservato, della principale tra le imposte indirette.

In tempi recentissimi, invece, si è insediata presso il MEF (Ministero dell'Economia e delle Finanze) la "Commissione per la redazione della Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva" che, nell'ultimo aggiornamento di ottobre 2016, ha prodotto una stima ufficiale attendibile, seppur come *work in progress*, del *tax gap* sotto il profilo tributario e contributivo¹² per gli anni tra il 2011 e il 2014.

Molto opportunamente nella Relazione di cui alla citata Commissione, viene sottolineata con estrema chiarezza, proprio per evitare possibili fraintendimenti, la cruciale importanza degli aspetti definitori e metodologici. In particolare, un aspetto che merita di essere evidenziato è

12 Come riportato nell'introduzione della Relazione relativamente al mandato della Commissione, «...il D.lgs n. 160/2015, recante disposizioni in materia di stima e monitoraggio dell'evasione fiscale e monitoraggio e riordino delle disposizioni in materia di erosione fiscale, in attuazione degli articoli 3 e 4 della legge 11 marzo 2014, n. 23, ha inserito l'articolo 10-bis.1 nella legge 31 dicembre 2009, n. 196, prevedendo che, contestualmente alla Nota di aggiornamento di cui al comma 1 dell'articolo 10-bis (Nota di aggiornamento del DEF), sia presentato un Rapporto sui risultati conseguiti in materia di misure di contrasto all'evasione fiscale e contributiva. Per la redazione di tale Rapporto il Governo, anche con il contributo delle Regioni in relazione ai loro tributi e a quelli degli Enti locali del proprio territorio, si avvale della Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva» (d'ora in poi indicata come «Relazione») predisposta da una Commissione istituita con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze». Tra le più importanti finalità della Relazione è indicata quella di «... stimare l'ampiezza e la diffusione dell'evasione fiscale e contributiva e produrre una stima ufficiale dell'ammontare delle entrate sottratte al bilancio pubblico, con la massima disaggregazione possibile a livello settoriale, territoriale e dimensionale, utilizzando una metodologia di rilevazione, riferita a tutti i principali tributi, anche locali, basata sul confronto tra i dati della Contabilità nazionale e quelli acquisiti dall'Anagrafe tributaria, con criteri trasparenti, stabili nel tempo, e adeguatamente pubblicizzati».

Fig. 2 – L'economia non (direttamente) osservata come *proxy* delle basi imponibili non dichiarate



che «... indipendentemente dagli errori di calcolo e di interpretazione delle norme e dai mancati versamenti, il *tax gap* non coincide con l'evasione fiscale intenzionale. Infatti le basi imponibili teoriche sottostanti alla stima del PIL sommerso, come stimato dall'Istat, non rappresentano compiutamente le basi imponibili non dichiarate [...] Per quantificare la stima del *tax gap* con il metodo *top down* è necessaria una misurazione dell'economia non osservata, per la parte relativa al sommerso economico. A questo fine, la Commissione ha recepito le misure calcolate dall'Istat nell'ambito delle stime dei Conti economici nazionali. Gli schemi e le definizioni fissate dal Sistema Europeo dei Conti (il SEC che da settembre 2014 è in vigore nella versione 2010) impongono infatti di contabilizzare nel PIL, e in generale negli aggregati economici, anche l'Economia Non direttamente Osservata (NOE). Il SEC definisce l'economia non osservata come originata: i) dal sommerso economico; ii) dalle attività illegali¹³; iii) dalla produzione del settore informale; iv) dal sommerso statistico, derivante da carenze del sistema di rilevazione e misurazione delle attività. Con riguardo all'inclusione delle attività illegali, in sede europea si applicano

¹³ Nella Relazione viene ricordato il principio adottato dal SEC 2010, in base al quale è stato previsto collegialmente in sede europea di includere nel PIL solo l'economia illegale basata sul concetto di "consenso volontario", il quale si esplicita in un mutuo accordo tra i soggetti coinvolti nella transazione, escludendo viceversa l'economia criminale basata su atti non consensuali. Ne consegue che, per definizione, nella stima dell'economia illegale che contribuisce alla determinazione ufficiale del PIL, non sono inclusi i proventi delle attività connesse, ad esempio, alla produzione e allo spaccio di sostanze psicotiche in quanto poste in essere da soggetti che appartengano ad organizzazioni criminali.

in maniera omogenea le regole del Sistema dei conti, al di là delle specifiche caratteristiche delle legislazioni nazionali»¹⁴.

A doverose premesse, consegue necessariamente che la variabile evasione fiscale deve essere sostituita da una sua *proxy*, largamente impropria, che è appunto l'economia non osservata (NOE) che in Italia, relativamente al 2014, secondo l'ultima stima ufficiale diffusa dall'Istat, risulta pari al 13% del prodotto lordo. Sebbene i concetti di evasione e di NOE, come delineato nei passi citati della Relazione del MEF, per moltissimi aspetti presentino evidenti differenze, è fuor di dubbio che l'economia non osservata, in particolare la sua componente preponderante del *sommerso economico*, generi la quota prevalente di evasione fiscale. Infatti nell'area della NOE si cela gran parte dei comportamenti in frode all'amministrazione, che si traducono poi in occultamento della base imponibile e in conseguente perdita di gettito. In pratica, il sommerso economico è la parte di economia non osservata 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, come evidenziato nella fig. 2.

14 MEF, Relazione sull'Economia Non Osservata e sull'Evasione Fiscale e Contributiva (art. 10-bis.1 c. 3 legge 31 dicembre 2009, n.196), 2015.

2. LE DETERMINANTI DELL'EVASIONE FISCALE NELLE REGIONI ITALIANE NEL PERIODO 2011-2014

2.1 L'evasione fiscale nelle regioni italiane: una stima basata sull'economia non osservata

Come approssimazione del grado di evasione fiscale dei diversi territori si è utilizzata l'incidenza dell'economia non osservata (d'ora in avanti per brevità NOE, *Non Observed Economy*) sul valore aggiunto prodotto. La misura dell'economia non osservata pur non rappresentando direttamente il livello di evasione all'interno di un sistema economico, è, come detto in precedenza, un indicatore di quanto, per diversi motivi, sfugge al controllo dell'amministrazione pubblica in termini fiscali, contributivi e di legalità: di fatto, questa frazione di prodotto non è sottoposta alle diverse forme di tassazione.

Nel rapporto si è fatto riferimento all'economia non osservata nel suo complesso e non alla sola componente relativa al sommerso (economico e statistico) in quanto l'incidenza del valore aggiunto da attività illegale era disponibile, a livello regionale, per il solo 2013.

Le informazioni utilizzate per la NOE a livello regionale sono di fonte Istat, sebbene derivate da prodotti editoriali diversi tra loro. Per la ricostruzione dell'incidenza della NOE sul valore aggiunto regionale per il periodo 2011-2014 si è fatto riferimento:

- per l'anno 2014 ai "Conti economici territoriali" (comunicato stampa, Istat 12 dicembre 2016),
- per l'anno 2013 al seminario "L'economia non osservata nei conti nazionali", Istat, 13 settembre 2016-relazione Filippo Oropallo;
- per l'anno 2012 a "I conti economici regionali in Sec 2010. Anni 1995-2014". Istat, 26 novembre 2015-relazione Danilo Birardi- Filippo Oropallo.

Per la stima del 2011 a livello regionale si è utilizzato il tasso irregolarità del lavoro, variabile che concorre per buona parte a spiegare la quota di economia non osservata, disponibile a livello regionale dal 2000. Le informazioni ottenute relativamente ai singoli anni sono state confrontate con quanto indicato a livello nazionale (Istat, "L'economia non osservata nei conti nazionali - Anni 2011-2014" comunicato stampa, 14 ottobre 2016), ricostruendo, a partire dalle quote, il valore aggiunto imputabile all'economia non osservata. I dati regionali sono stati sommati e rapportati al valore aggiunto nazionale.

Le elaborazioni sono risultate coerenti tra loro, sia in termini di valori, sia di incidenza della NOE sul valore aggiunto nazionale. Tutti i dati utilizzati, tanto regionali quanto nazionali, sono quelli dell'edizione di settembre 2016 per la Contabilità nazionale e di dicembre 2016 per i Conti economici territoriali.

Tab. 3 – Economia non osservata a livello regionale
incidenza % sul valore aggiunto

economia non osservata					
	2011	2012	2013	2014	var. 2011-2014
Piemonte	12,5	13,5	13,3	13,1	0,6
Valle d'Aosta	12,8	12,9	13,7	13,4	0,6
Liguria	14,1	14,9	15,0	14,3	0,2
Lombardia	11,6	12,3	11,5	11,5	-0,1
Trentino Alto Adige	11,3	11,8	11,9	11,3	0,0
Veneto	12,8	12,5	12,9	12,7	-0,1
Friuli Venezia Giulia	12,6	12,4	13,1	12,8	0,2
Emilia Romagna	12,7	13,3	13,1	13,0	0,3
Toscana	14,9	15,1	15,4	15,4	0,5
Umbria	16,9	17,0	17,8	17,5	0,6
Marche	16,2	15,7	16,8	16,2	0,0
Lazio	12,4	13,9	13,5	13,8	1,4
Abruzzo	15,9	16,9	17,4	17,4	1,5
Molise	16,4	16,0	17,5	17,9	1,5
Campania	18,9	19,0	19,5	20,6	1,7
Puglia	17,8	17,6	18,4	19,3	1,5
Basilicata	13,8	15,0	14,7	16,3	2,5
Calabria	17,6	17,2	19,4	21,2	3,6
Sicilia	16,5	16,4	17,6	19,5	3,0
Sardegna	17,2	16,1	18,2	18,6	1,4
Nord-ovest	12,1	12,8	12,3	12,1	0,1
Nord-est	12,5	12,7	12,9	12,7	0,2
Centro	13,9	14,7	14,7	14,8	0,9
Mezzogiorno	17,4	17,4	18,4	19,5	2,1
ITALIA	13,8	14,2	14,3	14,5	0,7

Elaborazioni e stime Ufficio Studi Confcommercio su dati Istat.

Da una prima analisi dei dati relativi all'incidenza dell'economia non osservata sul territorio emerge chiaramente un differenziale tra Nord e Sud del paese, divario che si è andato ampliando nei quattro anni presi in esame (tab. 3). Stando alle ultime informazioni disponibili (2014), nel Mezzogiorno quasi un quinto del valore aggiunto è prodotto da attività che sfuggono all'osservazione e alla tassazione dell'amministrazione pubblica, a fronte di un valore di poco superiore al 12% nel Nord.

Le divergenze, già sensibili tra le quattro macro-aree del paese, assumono dimensioni ancora più significative se si guarda alle singole regioni. Il primo elemento da sottolineare è che il peso dell'economia non osservata risulta più omogeneo tra le regioni del Nord e del Centro rispetto al Mezzogiorno. Il territorio in cui l'incidenza della NOE sul valore aggiunto prodotto è più basso è il Trentino Alto Adige (11,3%), e più specificatamente la provincia autonoma di Bolzano (10,7%), a cui si contrappone la Calabria, regione in cui questa componente del valore aggiunto è aumentata in misura significativa negli ultimi anni, superando nel 2014 il 21%.

Queste cifre, che indicano l'incidenza del non osservato sui diversi sistemi economici locali, non corrispondono al valore o al ruolo di quanto sfugge al controllo a livello nazionale. Il valore aggiunto prodotto (non osservato e osservato) dalle regioni del meridione rappresenta, infatti, circa il 23% di quello nazionale a fronte del 56% di quelle del Nord. Ciò significa che, pur in presenza di un'incidenza della NOE molto più elevata nel meridione, è nel Nord dove si concentra oltre il 47% dell'economia sommersa (tab. 4).

Tab. 4 – Distribuzione dell'economia non osservata per macro-aree
incidenza % sul valore aggiunto da Economia non osservata in Italia

	2011	2012	2013	2014
Nord-ovest	28,5	29,2	27,8	27,3
Nord-est	20,4	20,0	20,4	20,0
Centro	22,0	22,4	22,3	22,1
Mezzogiorno	29,1	28,4	29,5	30,6
ITALIA	100,0	100,0	100,0	100,0

Elaborazioni e stime Ufficio Studi Confcommercio su dati Istat.

Tra le principali determinanti della NOE vi è il tasso d'irregolarità nel lavoro. Questo indicatore fornisce evidenze non dissimili da quanto rilevato dal lato del valore aggiunto. L'incidenza del lavoro irregolare risulta, infatti, decisamente più elevata nel Mezzogiorno rispetto a quanto registrato nel resto del Paese (tab. 5).

Tab. 5 – Tasso d'irregolarità del lavoro
incidenza % degli occupati irregolari sul totale

	Tasso d'irregolarità del lavoro			
	2011	2012	2013	2014
Piemonte	9,3	10,4	10,7	11,0
Valle d'Aosta	7,9	9,2	9,8	9,9
Liguria	10,5	11,1	11,5	12,1
Lombardia	9,1	9,5	9,5	10,2
Trentino Alto Adige	8,0	9,1	9,4	9,6
Veneto	8,2	8,3	8,3	8,8
Friuli Venezia Giulia	9,5	9,9	10,0	10,8
Emilia Romagna	9,1	9,3	9,7	10,0
Toscana	9,7	10,1	10,6	11,1
Umbria	11,8	12,5	12,8	12,5
Marche	8,7	8,9	9,4	10,2
Lazio	13,8	13,8	14,9	16,1
Abruzzo	15,3	15,2	15,9	15,7
Molise	14,5	15,0	14,9	15,6
Campania	22,1	21,3	20,8	21,5
Puglia	17,3	17,1	16,5	16,8
Basilicata	12,8	13,9	14,2	15,0
Calabria	22,8	22,4	22,6	23,0
Sicilia	19,4	19,5	19,8	20,3
Sardegna	14,0	14,1	14,3	14,8
Nord-ovest	9,3	9,9	10,0	10,6
Nord-est	8,6	8,9	9,1	9,6
Centro	11,7	12,0	12,7	13,5
Mezzogiorno	19,0	18,7	18,6	19,1
ITALIA	12,4	12,6	12,8	13,3

Elaborazioni e stime Ufficio Studi Confcommercio su dati Istat.

Nel caso dell'irregolarità del lavoro la percentuale al Sud, pur molto elevata, non ha subito, contrariamente a quanto rilevato per l'incidenza della NOE sul valore aggiunto, variazioni significative nei quattro anni oggetto d'osservazione. Per contro nelle altre aree del Paese vi è stato, tra il 2011 ed il 2014, un aumento dell'incidenza degli occupati irregolari sul totale. In particolare nel Centro la quota è aumentata di circa due punti percentuali. Il fenomeno, seppure sostanzialmente diffuso nelle quattro regioni che compongono la ripartizione, è stato particolarmente marcato nel Lazio, in cui il tasso d'irregolarità del lavoro è passato dal 13,8% al 16,1%.

Calabria e Sicilia si confermano, nel 2014, al top di questa speciale classifica, con un'incidenza del lavoro irregolare pari ad oltre un quinto degli occupati nel sistema produttivo. La regione più virtuosa, con un tasso d'irregolarità inferiore al 9%, è il Veneto.

L'elevata incidenza degli irregolari sulla mano d'opera impiegata fa sì che, contrariamente a quanto rilevato per il valore aggiunto, nel Mezzogiorno si concentri poco meno del 40% del lavoro per il quale sono presenti irregolarità di tipo fiscale e/o contributivo, valore lievemente inferiore a quanto rilevato nel Nord (tab. 6).

Tab. 6 – Distribuzione dell'occupazione irregolare per macro-aree
incidenza % sugli occupati irregolari in Italia

	2011	2012	2013	2014
Nord-ovest	21,9	23,1	23,0	23,3
Nord-est	15,1	15,4	15,6	15,6
Centro	20,1	20,2	21,3	21,8
Mezzogiorno	42,8	41,3	40,1	39,3
ITALIA	100,0	100,0	100,0	100,0

Elaborazioni e stime Ufficio Studi Confcommercio su dati Istat.

2.2 Cinque determinanti dell'evasione fiscale: un modello semplificato

In questo lavoro vogliamo spiegare, dal punto di vista dell'economia, perché osserviamo un certo tasso di sommerso in una determinata area territoriale del paese in qualche punto del tempo. L'idea è di costruire, secondo un semplice modello economico, largamente utilizzato in letteratura¹⁵, alcune potenziali determinanti del sommerso (ciò che è oggetto di questo capitolo) e poi verificare con una semplice analisi di regressione se e quanto queste determinanti effettivamente impattano sul tasso di sommerso. E' opportuno ricordare che l'obiettivo d'elezione sarebbe quello di stimare un modello economico che spieghi l'evasione. Non essendoci dati sufficienti su tale fenomeno, ci si sposta sul sommerso economico. Tasso di sommerso ed evasione sono fenomeni differenti sotto diversi profili. Noi, invece, utilizzeremo questi termini in modo intercambiabile: in fondo, qui preme sottolineare le aree di sovrapposizione tra i due fenomeni piuttosto che le differenze. E la più grande parte dell'evasione dipende dal sommerso economico.

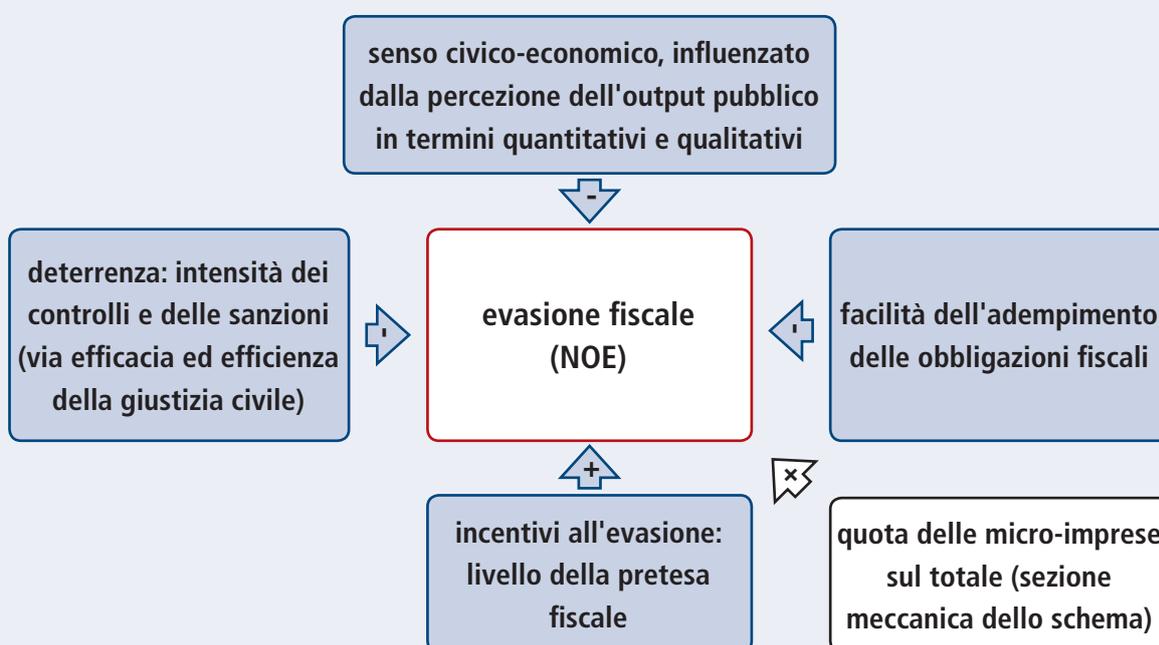
Nelle tre precedenti edizioni di questo Rapporto abbiamo stimato una semplice regressione lineare per la determinazione del tasso di sommerso economico - che approssima il tasso di evasione fiscale, secondo le ipotesi semplificatrici adottate. In questa edizione del Rapporto che si incentra, invece, sulle differenze territoriali tra le regioni italiane, il tasso di sommerso

15 L'impostazione della ricerca è simile a quella adottata in molti studi (Schneider, 2000 e Bovi-Dall'Anno, 2007).

economico, nel tempo e in ciascuna delle regioni per le quali l'Istat elabora e rende pubblici dati originali sul fenomeno della NOE, dipende da (almeno) quattro fattori: la pretesa fiscale, il valore atteso della pena, la percezione che i contribuenti hanno della qualità e della quantità dei servizi pubblici, la facilità dell'adempimento dell'obbligazione fiscale. Il primo fattore ha segno positivo, cioè al crescere della pressione fiscale cresce l'incentivo a evadere e quindi cresce l'evasione; gli altri tre fattori hanno impatto negativo sull'evasione: se crescono controlli e punizioni, migliora la qualità effettiva e percepita dell'output pubblico o diventa più facile pagare le tasse, a parità di altre condizioni l'evasione fiscale si riduce.

La figura 3 riassume queste considerazioni. Occorre ricordare che mancando una misurazione diretta e puntuale delle variabili che influenzano l'evasione, si è proceduto alla costruzione di indicatori quanti-qualitativi che ne approssimano il significato e l'impatto sul fenomeno in esame. Inoltre, si è anche tenuto conto della dimensione meccanica dell'evasione, approssimata dalla quota di micro-imprese sul totale che, indirettamente, fornisce indicazioni sulla maggiore o minore presenza di sostituti d'imposta positivamente correlata alla *compliance* fiscale.

Fig. 3 – Determinanti del sommerso economico



2.2.1 Gli incentivi all'evasione: la pressione fiscale legale (o effettiva)

Sotto un profilo più generale, lo scarto tra pressione fiscale apparente e pressione fiscale legale o effettiva offre già spunti di riflessione rispetto alla percezione di un carico tributario e contributivo che ostacola una piena *compliance* dei contribuenti.

Nella seconda decade degli anni duemila, tra il 2012 e il 2016, il gettito complessivo di competenza (tributario e contributivo) è cresciuto in termini cumulati di oltre il 5%, a fronte di un incremento più che dimezzato del PIL nominale (+2,1%), portando il livello della pressione fiscale (rapporto tra gettito e PIL) dal 41,6% a circa il 43% (tab. 7).

Tab. 7 – Il carico fiscale al netto della NOE(*): pressione fiscale apparente e pressione fiscale effettiva (o legale)

milioni di euro a prezzi correnti

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
- Imposte dirette	226.826	239.760	240.920	237.815	242.974	248.450	249.050
- Imposte indirette	231.100	246.746	239.813	248.849	249.864	242.199	247.146
- Imposte c/capitale	6.981	1.524	4.154	1.582	1.217	5.199	2.906
- Contributi sociali	216.294	215.837	215.289	214.346	219.060	221.440	224.565
Gettito tributario e contributivo di competenza	681.201	703.867	700.176	702.592	713.115	717.288	723.667
PIL nominale	1.637.463	1.613.265	1.604.599	1.621.827	1.645.439	1.672.438	1.709.547
Pressione fiscale apparente delle A.P. in % PIL	41,6	43,6	43,6	43,3	43,3	42,9	42,3
NOE(*)	202.539	205.620	206.490	211.492			
PIL nominale al netto NOE(*)	1.434.924	1.407.645	1.398.109	1.410.336			
Pressione fiscale effettiva (o legale) delle A.P. in % PIL	47,5	50,0	50,1	49,8			

(*) Non Observed Economy (è l'insieme di sommerso economico, sommerso statistico, economia informale ed economia illegale).
Elaborazioni Ufficio Studi Confcommercio su dati Istat e MEF, Documento di Economia e Finanza, aprile 2017.

Occorre però tener conto che la stima esaustiva del PIL, secondo i regolamenti del SEC 2010, comprende anche la quota di NOE (*Non Observed Economy*), costituita in larghissima parte dal sommerso economico. Secondo le stime dell'Istat riportate in tabella 7, la quota di economia non osservata ammonta ad oltre 210 miliardi di euro nel 2014, ultimo anno per il quale sono stati diffusi i dati, corrispondente al 13% del PIL.

Se dalla stima esaustiva del PIL, ossia il livello secondo le statistiche ufficiali, viene sottratto l'ammontare della NOE, si ottiene un livello di PIL che dovrebbe approssimare quello prodotto dai contribuenti in regola sotto il profilo tributario e contributivo.

Ne consegue, che calcolando nuovamente il rapporto tra gettito complessivo e PIL al netto della NOE, si perviene ad una nozione di pressione fiscale che si può definire effettiva o legale, perché corrispondente alla platea dei contribuenti che hanno adempiuti agli obblighi fiscali secondo le aliquote e i versamenti di legge.

Il livello di tale pressione fiscale effettiva o legale, come si evince dalla tabella 7, risulta mediamente superiore di oltre sei punti rispetto a quello della pressione fiscale apparente, collocandosi ad esempio a poco meno del 50% nel 2014, un ammontare, nel caso di un ipotetico recupero totale del gettito evaso, che proietterebbe il nostro paese in vetta alla graduatoria della pressione fiscale delle economie avanzate, superando ampiamente anche i campioni scandinavi di welfare, come Danimarca, al 46,1% e Svezia, al 44,6%. In pratica, avremmo l'aberrazione di far tendere il valore della pressione fiscale apparente a quello dell'aliquota implicita legale, piuttosto che l'inverso, con effetti devastanti sul tessuto produttivo, poiché salterebbe l'equilibrio macroeconomico circa la sostenibilità di quel prelievo per il sistema produttivo italiano.

Sulla base di queste considerazioni, più simili a suggestioni di ordine generale, ci si è posti il problema di come costruire efficacemente un indicatore in grado di approssimare la pretesa fiscale - che rappresenta una delle determinanti correlata positivamente con l'evasione fiscale - considerando che l'analisi è focalizzata sulle differenze territoriali tra le regioni italiane.

La determinante che indichiamo come pretesa fiscale deve essere costruita in modo tale da non confonderla con i comportamenti su cui essa influisce (e che vogliamo spiegare). In altre parole abbiamo bisogno di un indice che non dipenda dal sommerso economico, cioè deve essere una sorta di pretesa fiscale a priori a cui gli agenti rispondono in parte sottraendo imponibile al fisco.

Pure consapevoli dell'elevato grado di approssimazione e dei potenziali errori nei quali si può incorrere, abbiamo adottato quale indicatore del principale incentivo evadere, cioè la pretesa fiscale, un prelievo complessivo di vari tributi, a livello locale, sia relativi all'imposizione diretta (addizionali IRPEF regionali e comunali), sia relativi all'imposizione indiretta, come l'IRAP e il prelievo sugli immobili sotto forma di ICI, solo per il 2011, e di IMU e TASI per gli anni successivi fino al 2016.

Questa *proxy*, pur fortemente lacunosa, della pressione fiscale regionale è stata costruita con le modalità illustrate nel Box 1.

Box 1: la costruzione della pressione fiscale regionale per una ditta individuale di riferimento¹⁶

Lo schema che segue valuta l'impatto del prelievo fiscale, dal 2011 al 2016, su una persona fisica-tipo, titolare di una ditta individuale senza dipendenti il cui reddito imponibile, ai fini IRPEF e IRAP, è di 50.000 euro. Il soggetto possiede, a titolo di proprietà, un'abitazione principale di categoria catastale A2 (a titolo di ulteriore semplificazione, si è ipotizzato che il soggetto non usufruisse di ulteriori detrazioni connesse con lo stato di famiglia, come ad esempio figli minori conviventi), nonché un negozio C1 per l'esercizio della propria attività imprenditoriale.

¹⁶ In collaborazione con Vincenzo De Luca e Alessia Viola dell'Area Politiche e Servizi per il Sistema - Settore Fiscalità d'impresa.

Per assicurare la variabilità a livello regionale, si è seguita l'ulteriore semplificazione di adottare aliquote e basi imponibili riferite ai capoluoghi di regione, utilizzati quindi come *proxy* o media teorica delle situazioni dell'intero territorio regionale relativamente all'imprenditore-tipo.

Per determinare la superficie media dell'abitazione principale categoria A2 e relativa base imponibile cui applicare le aliquote ICI-IMU-TASI e del negozio categoria C1 e relativa base imponibile (stessi tributi) capoluogo per capoluogo, si è proceduto come segue:

- dalla base dati dell'Agenzia delle Entrate (che ha assorbito la ex-Agenzia del Territorio) sono state estratte le tabelle sulle Statistiche catastali per gli anni 2012 e 2015 relative ai capoluoghi di provincia (scegliendo quelli di regione), che riportano, per ciascun capoluogo, informazioni relative al numero di unità immobiliari, al totale della rispettiva rendita catastale e alla stima totale della rispettiva superficie in m², sia per le abitazioni A2, sia per i locali commerciali C1;
- dividendo, per tutti i capoluoghi selezionati, il totale delle superfici per il totale delle unità immobiliari si è ottenuta una superficie media dell'abitazione A2 di 120 m² e del locale commerciale C1 di 68 m², adottati come parametri convenzionali dell'imprenditori-tipo in tutti i capoluoghi di regione;
- per ciascun capoluogo, dividendo il totale della rendita catastale per il totale della superficie, si è ottenuto un dato medio di rendita catastale per m² relativamente alle categorie A2 e C1. Tali valori medi sono stati poi moltiplicati, in ciascun capoluogo di regione, per le superfici convenzionali di A2 e C1 ottenendo le "rendite catastali non rivalutate" relative a quelle categorie in ogni capoluogo prescelto;
- le basi imponibili a cui applicare le aliquote del prelievo sugli immobili, sono state ottenute per calcolo secondo i criteri indicati dalla normativa vigente per il tributo. La rendita catastale è stata, dunque, prima rivalutata del 5% (RCR), applicando ad essa i moltiplicatori di legge, pari a 100 per A2 e 34 per C1 nel solo caso dell'ICI ancora vigente nel 2011, ricordando che l'imposta non era dovuta per l'abitazione principale, ma solo per il locale commerciale. Nel caso di IMU e TASI, introdotte a partire dal 2012, alla RCR sono stati applicati i moltiplicatori 160 per A2 e 55 per C1, tenendo presente ai fini del prelievo che per l'IMU, finché dovuta anche sull'abitazione principale, dall'importo lordo del tributo deve essere sottratta la detrazione di legge di 200 euro, mentre nessuna detrazione è ammessa per il locale commerciale C1. Per la TASI non si è tenuto conto delle eventuali detrazioni che ciascuna delibera comunale ha disposto, data l'estrema variabilità e complicazione dei singoli casi particolari, non compatibili con il profilo dell'imprenditore-tipo come sopra delineato.

La composizione e le variazioni del prelievo erariale, locale e non, riflettono, pertanto, le numerose modifiche legislative intervenute in questo ambito negli ultimi anni e nello specifico comprende,

ai fini dello studio, le addizionali regionali e comunali dell'imposizione sul reddito, l'IRAP e i tributi definiti generalmente patrimoniali, di fatto basati sulle rendite catastali, da cui originano le basi imponibili, secondo i criteri di legge, sui cui sono calcolati i prelievi.

I passaggi normativi rilevanti per la determinazione delle aliquote medie sono stati:

- l'esenzione delle abitazioni principali dall'Imposta Comunale sugli Immobili (ICI), nel 2008;
- l'introduzione, nel 2012, dell'IMU anche sull'abitazione principale, in sostituzione sia dell'IRPEF e delle relative addizionali applicate ai redditi fondiari degli immobili non locati sia dell'ICI;
- l'esenzione parziale dall'IMU, nel 2013, per alcune tipologie di immobili, tra cui l'abitazione principale;
- l'esenzione dall'IMU, dal 2014, per le abitazioni principali, ad eccezione delle cosiddette abitazioni di lusso, vale a dire le unità immobiliari classificate nelle categorie catastali A/1, A/8 e A/9;
- l'introduzione del tributo per i servizi indivisibili (TASI) sull'abitazione principale, sia per il proprietario o titolare di altro diritto reale sia per il detentore, dal 2014;
- l'eliminazione della TASI, a decorrere dal 2016, prevista per le unità immobiliari destinate ad abitazione principale da parte del possessore o del detentore, per effetto della Legge n. 208 del 2015 (Legge di Stabilità 2016), ad eccezione delle abitazioni di lusso.

Le seguenti aliquote percentuali, suddivise per anno e distinte per i 21 capoluoghi di regione (tab. 8), indicano come le imposte di natura "reddituale", seppur tendenzialmente in aumento tra il 2011 e il 2016, non subiscano variazioni di rilievo.

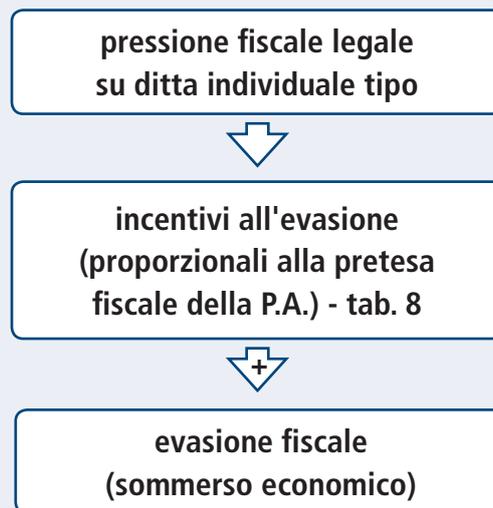
Tendenza inversa per il prelievo sugli immobili, che risente delle modifiche normative ma soprattutto dell'ampia discrezionalità deliberativa comunale. Manca, infatti, una disciplina unitaria sul fronte delle diverse casistiche che danno origine alle detrazioni d'imposta, in numerosi casi connesse a situazioni familiari, quali figli a carico, in altri alla rendita catastale, soprattutto per ciò che attiene l'abitazione principale.

Come chiave di lettura si evidenzia, infine, nelle province autonome di Bolzano e Trento l'istituzione di un'unica imposta locale sostitutiva dell'IMU e della TASI a decorrere dagli anni 2014 per la prima e 2015 per la seconda. In altre parole, per gli immobili situati nelle province di Bolzano e Trento, non trovano più applicazione le norme nazionali che disciplinano l'IMU e la TASI ma una diversa imposta sugli immobili al cui calcolo concorre ugualmente la rendita catastale rivalutata per appositi moltiplicatori, a cui sono applicate le aliquote deliberate dalle due province autonome.

Il nesso di causalità che lega questa *proxy* del gettito dovuto con l'evasione fiscale, è illustrato nello schema di figura 4, dove si evidenzia che tanto più elevata è la pretesa fiscale di

un'amministrazione, tanto maggiore risulterà l'incentivo ad evadere e, conseguentemente, il gettito evaso.

Fig. 4 – Un indicatore sintetico della pretesa fiscale nei capoluoghi di regione e suo collegamento positivo con il tasso di evasione fiscale



I risultati relativi agli importi in euro pagati secondo le aliquote di legge, riferiti all'imprenditore-tipo delineato nel Box 1, sono riportati nella tabella 8.

Nel complesso, la pretesa fiscale approssimata da questo indicatore, è cresciuta nel periodo 2012-16, di oltre il 23%, con il picco assoluto del 50% della Lombardia (il capoluogo esprime forzatamente le dinamiche dell'intero territorio regionale), seguito dal 46,5% della Valle d'Aosta e da oltre il 41% della Toscana. Per contro, il Trentino Alto Adige ha registrato in media incrementi nulli, mentre tra le Regioni meno pretenziose verso i contribuenti si collocano le Marche (+9,5%), il Friuli (+10,4%) e il Molise (+11,9%).

Il dato, tuttavia, di maggior interesse è rappresentato dalla volatilità - misurata dal coefficiente di variazione, cioè la deviazione standard espressa in percentuale della media aritmetica - del gettito dovuto dal contribuente-tipo tra le regioni. Come rappresentato nell'ultima riga di tabella 8, questa variabilità risulta crescente nel tempo, soprattutto dal 2012 con l'introduzione prima dell'IMU e poi della TASI, insistenti sulla stessa base imponibile immobiliare. Dal 15% circa del 2011, la volatilità passa al 19,5% medio del biennio 2014-15, per poi regredire leggermente al 19% del 2016, con l'abolizione della TASI per l'abitazione principale.

Tab. 8 – Addizionali e imposte regionali e comunali per i capoluoghi di provincia relative a un profilo tipo di contribuente
euro a prezzi correnti

Capoluogo di Regione	2011	2012	2013	2014	2015	2016	var. cum. % 2012-16
Torino	3.377	5.153	4.764	4.986	5.086	4.366	29,3
Aosta	2.547	3.632	3.853	3.901	3.901	3.731	46,5
Genova	3.750	5.371	5.179	5.212	5.277	4.577	22,1
Milano	3.477	5.368	5.475	5.746	5.746	5.215	50,0
Bolzano / Bozen	2.642	3.390	3.245	3.063	3.011	3.013	14,0
Trento	2.695	3.609	3.490	2.866	2.654	2.299	-14,7
Venezia	3.282	4.846	4.685	5.015	5.015	4.572	39,3
Trieste	3.317	4.084	3.860	4.202	4.202	3.663	10,4
Bologna	4.011	5.619	5.495	5.903	5.983	5.311	32,4
Firenze	3.758	5.605	5.538	5.840	5.840	5.315	41,4
Perugia	3.372	4.137	4.180	4.291	4.291	3.995	18,5
Ancona	4.028	4.961	4.866	4.910	4.910	4.412	9,5
Roma	4.170	5.779	5.432	5.935	6.285	5.726	37,3
L'Aquila	4.050	4.385	4.466	4.812	4.912	4.684	15,7
Campobasso	4.319	5.261	5.143	5.319	5.309	4.834	11,9
Napoli	4.350	5.786	5.841	5.867	5.867	5.372	23,5
Bari	4.218	5.922	5.646	5.964	5.914	5.417	28,4
Potenza	3.287	3.927	3.937	3.959	3.959	3.832	16,6
Catanzaro	4.360	5.562	5.476	5.249	5.249	5.148	18,1
Palermo	3.956	4.857	4.955	5.070	5.070	4.856	22,7
Cagliari	3.385	4.642	2.988	3.348	4.228	3.792	12,0
Deviazione standard	550	779	835	945	950	851	
Media aritmetica	3.636	4.852	4.691	4.831	4.891	4.482	23,3
Coefficiente di Variazione in %	15,1	16,0	17,8	19,6	19,4	19,0	

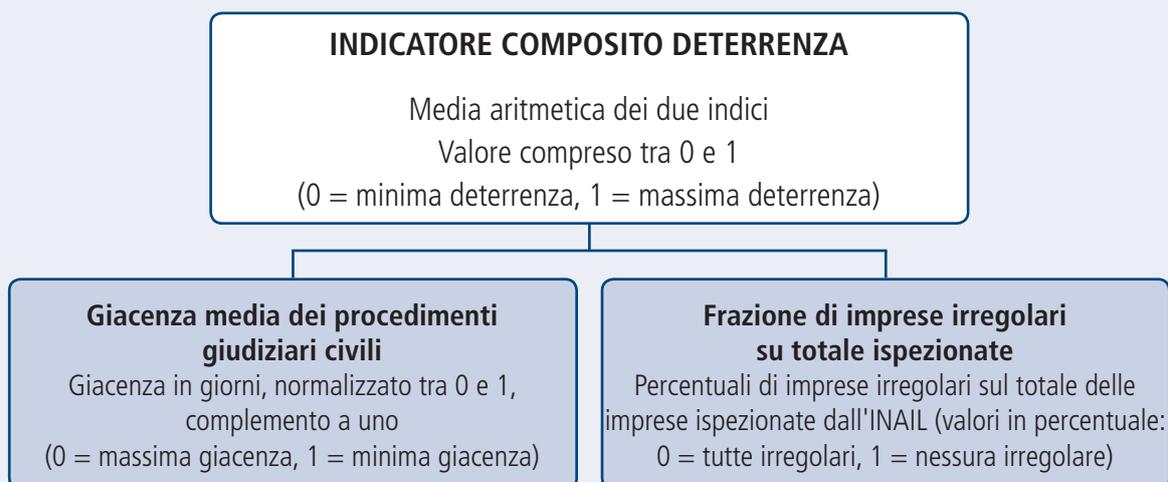
Note: la costruzione dell'indicatore è presentata nel testo e, in dettaglio, nel Box. 1.

Elaborazioni Ufficio Studi Confcommercio su dati MEF, Dipartimento delle Finanze e Agenzia delle Entrate.

2.2.2 L'indicatore composito di deterrenza

Nel determinare il livello osservato di evasione fiscale, ha un peso rilevante l'azione di deterrenza esercitata da un sistema di controlli e da un procedimento amministrativo che renda effettiva l'applicazione della pena prevista. Si presume, infatti, che laddove esista una probabilità elevata di essere scoperti e, conseguentemente, di subire una sanzione, si riducano i comportamenti illeciti (a parità di altre condizioni).

Fig. 5 – Processo di costruzione dell'indicatore composito di deterrenza



Tab. 9 – L'indicatore composito di deterrenza

(0 = minima deterrenza, 1 = massima deterrenza)

	2011	2012	2013	2014	2015	Δ% 2015/2011
Piemonte	0,50	0,50	0,51	0,54	0,53	5,62
Valle d'Aosta	0,46	0,45	0,49	0,52	0,49	5,51
Liguria	0,41	0,43	0,55	0,51	0,49	18,11
Lombardia	0,48	0,49	0,51	0,53	0,53	8,89
Trentino Alto Adige	0,53	0,52	0,56	0,56	0,61	16,18
Veneto	0,47	0,49	0,47	0,45	0,46	-1,93
Friuli Venezia Giulia	0,54	0,53	0,51	0,53	0,54	0,35
Emilia Romagna	0,48	0,48	0,51	0,51	0,51	4,89
Toscana	0,41	0,41	0,44	0,43	0,42	2,70
Umbria	0,38	0,36	0,35	0,31	0,32	-15,67
Marche	0,44	0,44	0,49	0,46	0,47	6,37
Lazio	0,37	0,36	0,42	0,38	0,40	8,14
Abruzzo	0,39	0,39	0,46	0,41	0,43	11,56
Molise	0,35	0,36	0,36	0,28	0,29	-18,32
Campania	0,23	0,23	0,30	0,19	0,18	-22,76
Puglia	0,17	0,21	0,33	0,26	0,26	52,74
Basilicata	0,11	0,08	0,24	0,15	0,15	36,82
Calabria	0,18	0,19	0,26	0,19	0,18	-1,35
Sicilia	0,24	0,24	0,32	0,23	0,26	9,96
Sardegna	0,33	0,30	0,37	0,35	0,34	5,36
ITALIA	0,38	0,38	0,43	0,40	0,40	5,02

Elaborazioni Ufficio Studi Confindustria su dati Ministero della Giustizia, INAIL.

In mancanza di informazioni specifiche che permettano di misurare a livello regionale il grado di deterrenza (che dipende dalla probabilità di essere scoperti e dal valore atteso della pena), si è ricorso a due informazioni di carattere quantitativo derivanti da fonti ufficiali che forniscono una misura approssimata di questo indicatore. Nello specifico si tratta: a) della gestione dei procedimenti giudiziari pendenti e aperti nel corso dell'anno nei tribunali civili che costituisce un indicatore importante per valutare la performance del sistema giudiziario; b) dei controlli verso le imprese legati all'attività di vigilanza ispettiva dell'INAIL per il contrasto dei fenomeni di evasione/elusione contributiva e del lavoro sommerso.

L'indicatore composito finale riporta un punteggio che va da 0 a 1 dove 1 rappresenta la situazione migliore, ovvero la presenza di massima deterrenza. Si rimanda al Box 2 per la ricostruzione delle serie storiche dell'indicatore composito.

I valori regionali dell'indicatore composito fanno emergere innanzitutto la mancanza di sistemi locali "perfetti", dato che nessuna regione ha conseguito il punteggio massimo. Nel 2015 solo 5 regioni, tutte del Nord, sembrano avere sistemi relativamente efficienti, segnalando valori tra 0,50 e 0,61, mentre nel resto del paese emergono situazioni molto differenziate con le regioni del Sud, escluso l'Abruzzo, che evidenziano un marcato deficit di funzionalità. Rispetto al 2011 l'indicatore composito registra una crescita per il complesso del paese, influenzata dai progressi derivati dalla razionalizzazione del sistema giudiziario italiano attuata in questi ultimi anni e da un miglioramento delle strategie di contrasto all'evasione fiscale. Desta, tuttavia, preoccupazione il fatto che ci siano alcune regioni dove l'indicatore registra un arretramento, più accentuato in Campania, Molise ed Umbria, dovuto probabilmente a rallentamenti di natura tecnico-organizzativa nell'adeguamento a standard di efficienza sia del sistema giudiziario che del sistema dei controlli.

Box 2: Indicatore composito di deterrenza

L'indicatore si compone di due variabili come mostrato in figura 5, entrambe costruite partendo da serie storiche standardizzate per poter ottenere valori comparabili. Si tratta della giacenza media dei procedimenti civili nei tribunali ordinari e della percentuale di imprese irregolari rilevate dalle ispezioni INAIL. Una volta ottenuti questi indici, la media aritmetica fra i due restituisce l'indicatore composito di deterrenza descritto in questo paragrafo.

Giacenza media dei procedimenti giudiziari civili

La costruzione dell'indice che identifica la giacenza media in giorni dei procedimenti giudiziari civili ha come base i dati disponibili della Direzione Generale di Statistica del Ministero della Giustizia, scegliendo come serie di partenza i procedimenti civili presso i tribunali ordinari e le corti d'appello

disponibili per distretto (il distretto è stato identificato con la regione) dal 2011 al 2015. Per valutare l'efficienza dell'amministrazione della giustizia civile, seguendo Leonardi e Rancan (2008)¹⁷, si è calcolato per ogni distretto e per ciascun anno la durata (o giacenza) media dei procedimenti civili applicando la seguente formula Istat alla somma dei procedimenti dei tribunali ordinari e delle Corti d'Appello:

$$\text{Giacenza media (gg)} = (\text{Pendenti iniziali} - \text{pendenti finali}) / (\text{Iscritti} + \text{definiti}) \times 365$$

La serie va dal 2011 al 2015, ma per i cambiamenti dovuti alla ridefinizione territoriale delle circoscrizioni giudiziarie (riforma del 2012), i dati disponibili fino al 2013 non sono completamente in linea con quelli del 2014 e del 2015. È da ricordare, dunque, che la serie ante-riforma si ferma al 2013, mentre quella post-riforma parte dal 2014. Nella tabella 10 sono illustrate le giacenze medie per gli anni 2011/2015 dei singoli distretti.

Tab. 10 – Giacenza media delle procedure civili per distretti (giorni)

	2011	2012	2013	2014	2015
Ancona	392	371	315	379	361
Bari	1.004	873	639	804	773
Bologna	358	352	305	298	301
Brescia	337	324	308	255	262
Cagliari	507	541	465	490	476
Caltanissetta	640	594	557	536	541
Campobasso	503	461	438	586	559
Catania	614	654	549	684	684
Catanzaro	795	791	663	888	873
Firenze	401	398	361	397	402
Genova	387	350	309	327	313
L'aquila	463	434	383	428	393
Lecce	663	646	433	564	577
Messina	998	890	722	1.001	1.030
Milano	311	303	248	255	251
Napoli	591	625	499	694	665
Palermo	487	512	418	464	449
Perugia	476	490	509	587	563
Potenza	859	895	688	852	845
Reggio Calabria	742	747	611	765	757
Roma	495	497	462	521	492
Salerno	780	740	587	780	829
Torino	275	267	253	213	217

17 L'andamento lento della giustizia civile, M. Leonardi e M. R. Rancan, lavoce.info, 2008.

Trento	229	216	191	172	170
Trieste	282	274	256	202	204
Venezia	398	361	332	345	327
ITALIA (media aritmetica)	538	523	442	519	512

Elaborazioni Ufficio Studi Confcommercio su dati Direzione Generale di Statistica del Ministero della Giustizia.

Il passo successivo è stato quello di normalizzare a 1 la serie così ottenuta per i distretti che identificano le regioni, con la seguente formula:

$$norm\ x_{i,t} = (x_{i,t} - x_{min}) / (x_{max} - x_{min})$$

con $i=regione$, $t=anno$ e $x_{i,t}$ la giacenza media in giorni nella regione i al tempo t , x_{min} la giacenza minima e x_{max} la giacenza massima con riferimento all'intero periodo e a tutti i tribunali considerati. L'ultimo passo è stato quello di calcolare il complementare dell'indice ottenuto dalla normalizzazione. L'indice così calcolato – compreso tra 0 e 1 – indica maggiore efficienza del sistema giudiziario dove è più alto (tab. 11).

Tab. 11 – Indice di giacenza media delle procedure civili

(0 = massima giacenza, 1 = minima giacenza)

	2011	2012	2013	2014	2015
Piemonte	0,88	0,89	0,90	0,95	0,95
Valle d'Aosta	0,88	0,89	0,90	0,95	0,95
Liguria	0,75	0,79	0,84	0,82	0,83
Lombardia	0,82	0,83	0,87	0,90	0,90
Trentino Alto Adige	0,93	0,95	0,98	1,00	1,00
Veneto	0,73	0,78	0,81	0,80	0,82
Friuli Venezia Giulia	0,87	0,88	0,90	0,96	0,96
Emilia Romagna	0,78	0,79	0,84	0,85	0,85
Toscana	0,73	0,74	0,78	0,74	0,73
Umbria	0,64	0,63	0,61	0,51	0,54
Marche	0,74	0,77	0,83	0,76	0,78
Lazio	0,62	0,62	0,66	0,59	0,63
Abruzzo	0,66	0,69	0,75	0,70	0,74
Molise	0,61	0,66	0,69	0,52	0,55
Campania	0,40	0,40	0,57	0,34	0,33
Puglia	0,23	0,31	0,57	0,40	0,41
Basilicata	0,20	0,16	0,40	0,21	0,21
Calabria	0,35	0,37	0,49	0,35	0,36
Sicilia	0,38	0,40	0,54	0,36	0,36
Sardegna	0,61	0,57	0,66	0,63	0,64
ITALIA	0,64	0,66	0,73	0,67	0,68

Elaborazioni Ufficio Studi Confcommercio su dati Direzione Generale di Statistica del Ministero della Giustizia.

Imprese irregolari rilevate dalle ispezioni INAIL

La seconda variabile utilizzata per la costruzione dell'indicatore sintetico di deterrenza, deriva dai risultati dell'attività di vigilanza dell'INAIL sulle imprese, così come riportati direttamente dagli allegati statistici del "Rapporto sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva" (2016) del Ministero dell'Economia e delle Finanze. Il dato rilevato è la percentuale di imprese irregolari su un campione di aziende potenzialmente a rischio ispezionate direttamente dall'INAIL. L'informazione risulta disponibile per l'anno 2010 e successivamente per gli anni 2013, 2014 e 2015. È stato dunque necessario interpolare la serie per ottenere i valori relativi al 2011 e al 2012. Al fine poi di rendere i valori relativi alle imprese irregolari compatibili con quelli dell'indice della giacenza media dei procedimenti civili, si è calcolato il complemento a uno. L'indice è illustrato in tabella 12.

Tab. 12 – Imprese irregolari su ispezionate

(0 = tutte irregolari, 1 = nessuna irregolare)

	2011	2012	2013	2014	2015
Piemonte	0,13	0,12	0,11	0,13	0,11
Valle d'Aosta	0,05	0,02	0,07	0,08	0,03
Liguria	0,08	0,07	0,26	0,19	0,15
Lombardia	0,15	0,14	0,14	0,15	0,16
Trentino Alto Adige	0,12	0,09	0,15	0,12	0,22
Veneto	0,21	0,19	0,12	0,11	0,10
Friuli Venezia Giulia	0,21	0,19	0,12	0,11	0,13
Emilia Romagna	0,18	0,17	0,17	0,16	0,16
Toscana	0,09	0,08	0,10	0,11	0,11
Umbria	0,12	0,08	0,09	0,10	0,10
Marche	0,14	0,12	0,14	0,16	0,16
Lazio	0,12	0,11	0,17	0,16	0,17
Abruzzo	0,11	0,09	0,16	0,11	0,12
Molise	0,09	0,06	0,04	0,05	0,02
Campania	0,06	0,06	0,03	0,03	0,03
Puglia	0,11	0,10	0,09	0,11	0,10
Basilicata	0,02	0,01	0,09	0,09	0,09
Calabria	0,02	0,01	0,02	0,03	0,01
Sicilia	0,09	0,08	0,11	0,11	0,16
Sardegna	0,04	0,03	0,08	0,08	0,04
ITALIA	0,12	0,11	0,12	0,13	0,1

Elaborazioni e stime (per gli anni 2011 e 2012) Ufficio Studi Confcommercio su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze.

2.2.3 L'indicatore di senso civico-economico

La scelta di evadere e di quanto evadere può essere legata alla convinzione da parte dei cittadini di usufruire di servizi pubblici inadeguati. Non è secondario, infatti, il ruolo che veste l'interazione tra contribuente e percezione della quantità e qualità dei servizi offerti dalla controparte pubblica, un aspetto indagato da studi specifici che hanno messo in risalto proprio la stretta relazione tra efficienza della spesa pubblica e il grado di lealtà fiscale dimostrato dai cittadini.¹⁸

Tab.13 – L'indicatore composito di senso civico-economico

(0 = minimo senso civico, 1 = massimo senso civico)

	2011	2012	2013	2014	2015	Δ% 2015/2011
Piemonte	0,44	0,50	0,54	0,50	0,53	19,85
Valle d'Aosta	0,58	0,50	0,58	0,57	0,51	-11,16
Liguria	0,39	0,48	0,48	0,48	0,47	19,63
Lombardia	0,52	0,55	0,55	0,59	0,58	11,08
Trentino Alto Adige	0,58	0,59	0,58	0,61	0,61	5,18
Veneto	0,48	0,54	0,51	0,50	0,49	1,23
Friuli Venezia Giulia	0,55	0,59	0,49	0,53	0,50	-8,68
Emilia Romagna	0,54	0,55	0,52	0,48	0,49	-8,70
Toscana	0,48	0,48	0,46	0,54	0,49	3,79
Umbria	0,45	0,48	0,54	0,55	0,51	12,19
Marche	0,45	0,44	0,47	0,43	0,44	-1,33
Lazio	0,41	0,41	0,42	0,43	0,37	-8,96
Abruzzo	0,35	0,41	0,39	0,39	0,44	27,46
Molise	0,40	0,42	0,41	0,43	0,37	-9,30
Campania	0,23	0,26	0,29	0,26	0,23	-2,41
Puglia	0,30	0,26	0,22	0,16	0,17	-43,52
Basilicata	0,24	0,24	0,25	0,23	0,28	17,09
Calabria	0,21	0,23	0,22	0,17	0,20	-3,04
Sicilia	0,19	0,21	0,21	0,22	0,24	29,28
Sardegna	0,38	0,41	0,38	0,42	0,44	16,30
ITALIA	0,41	0,43	0,43	0,43	0,42	2,24

Elaborazioni Ufficio Studi Confcommercio su dati Istat.

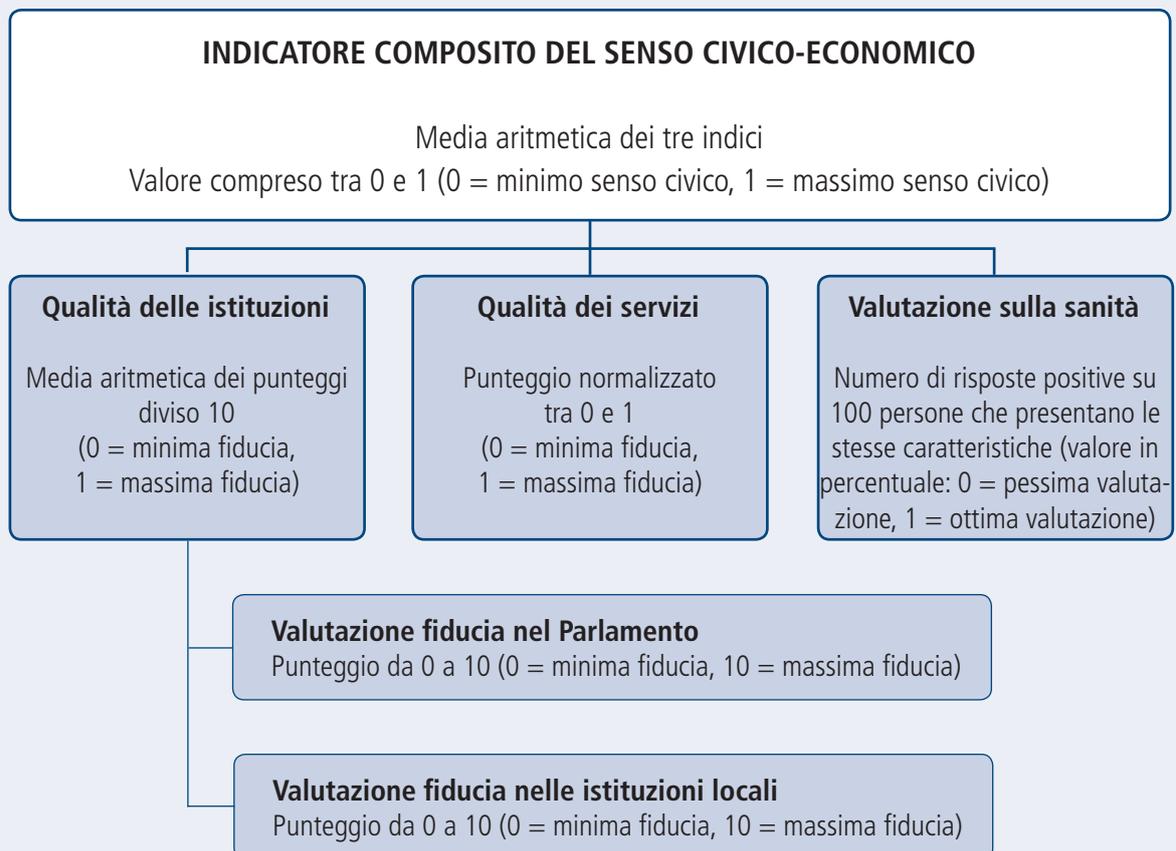
In altre parole, l'insoddisfazione da parte dei cittadini per i servizi che ricevono da parte della Pubblica Amministrazione favorisce un comportamento evasivo attenuando l'obbligo

¹⁸ Per approfondimenti si veda Barone, G., Mocetti, S. (2011) "Lealtà fiscale e inefficienza della spesa pubblica", Temi di Discussioni, Banca d'Italia.

morale al pagamento delle tasse, quale corrispettivo al funzionamento di una organizzazione statale che garantisce alcuni servizi essenziali per la convivenza civile. Se i cittadini, al contrario, percepiscono che i soldi incassati dallo Stato vengono usati per migliorare la qualità della vita e usati al meglio per mettere a disposizione di tutti servizi più efficienti, un atteggiamento di tolleranza e di legittimazione all'evasione troverebbe un terreno meno favorevole. Queste congetture sono rafforzate dalla dimensione dei comportamenti imitativi: in un contesto di offerta insufficiente di servizi pubblici una frazione maggiore di contribuenti rispetto ad altri contesti e a parità di altre condizioni, adotta comportamenti evasivi, influenzando la frazione rimanente nella direzione di adeguarsi a tali pratiche scorrette dal punto di vista fiscale.

Per la realizzazione dell'indicatore di senso civico-economico a livello regionale si è costruito un indice di output che è il risultato di indici specifici elaborati da fonti ufficiali sulla percezione e sulla valutazione che i cittadini hanno di alcuni servizi di primaria importanza per la convivenza civile: istituzioni nazionali e locali, servizi di pubblica utilità, sanità (fig. 6). La tabella 13 fornisce il risultato sintetico dei diversi indicatori utilizzati con un punteggio che va da 0 a 1, dove 1 rappresenta il massimo grado di soddisfazione per i servizi erogati. Si rimanda al box 3 per la ricostruzione delle serie storiche dell'indicatore composito del senso civico-economico.

Fig. 6 – Processo di costruzione dell'indicatore composito di senso civico-economico



Dal quadro regionale del senso civico-economico emergono situazioni molto differenziate, ma con una caratteristica comune rappresentata dal fatto che non ci sia un apprezzamento generalizzato e convinto sul complesso dei servizi pubblici utilizzati dai cittadini. Non vi sono casi di eccellenza: solo un numero limitato di regioni (Trentino Alto Adige, Lombardia, Piemonte) nel 2015 registra un indice di soddisfazione sensibilmente più elevato rispetto al resto del paese. Non sorprendentemente, i valori più esigui si registrano al Sud (eccetto l'Abruzzo e la Sardegna) e nel Lazio.

Box 3: Indicatore composito di senso civico-economico

L'indicatore composito del senso civico-economico è costruito seguendo la figura 6, a partire dalle indagini relative alle valutazioni personali espresse nei confronti di enti ed istituzioni di rilevanza pubblica. In particolare, le valutazioni riguardano la qualità delle istituzioni, la qualità di alcuni servizi essenziali di uso frequente e la qualità della sanità pubblica. La media aritmetica dei tre restituisce l'indicatore di percezione dell'output pubblico, correlato con il senso civico-economico.

Qualità delle istituzioni

Per costruire l'indice che valuta la qualità delle istituzioni, si è partiti dalle serie dei dati contenute nel "Rapporto sul Benessere Equo e Sostenibile" (BES), a cura dell'Istat (vari anni), per quanto riguarda la fiducia nel Parlamento italiano e la fiducia nelle istituzioni locali (pilastro Politica e Istituzioni). Entrambi gli indici hanno un punteggio che va da 0 a 10 e si riferiscono a valutazioni di fiducia media espresse da persone di 14 anni e oltre, per gli anni che vanno dal 2011 al 2015. Solo per l'indice che valuta la fiducia nelle istituzioni locali, disponibile dal 2012 in poi, è stato necessario stimare il 2011 utilizzando come *proxy* la variazione percentuale dell'indice di fiducia nel Parlamento italiano tra il 2012 e il 2011. La media aritmetica dei due indici, riportata per coerenza ad un intervallo tra 0 e 1, costituisce l'indice di fiducia sulla qualità delle istituzioni (tab. 14).

Tab. 14 – Indice di fiducia sulla qualità delle istituzioni

(0 = minima fiducia, 1 = massima fiducia)

	2011	2012	2013	2014	2015
Piemonte	0,35	0,39	0,36	0,36	0,35
Valle d'Aosta	0,44	0,41	0,38	0,35	0,37
Liguria	0,38	0,42	0,39	0,39	0,38
Lombardia	0,38	0,39	0,35	0,36	0,36
Trentino Alto Adige	0,42	0,44	0,40	0,40	0,42
Veneto	0,38	0,39	0,33	0,33	0,34
Friuli Venezia Giulia	0,42	0,41	0,36	0,40	0,38
Emilia Romagna	0,39	0,40	0,39	0,38	0,37
Toscana	0,38	0,39	0,37	0,41	0,39
Umbria	0,38	0,39	0,33	0,34	0,34
Marche	0,39	0,38	0,35	0,33	0,35
Lazio	0,34	0,37	0,34	0,37	0,35
Abruzzo	0,32	0,39	0,36	0,34	0,33
Molise	0,36	0,38	0,34	0,34	0,32
Campania	0,34	0,37	0,33	0,38	0,35
Puglia	0,36	0,37	0,36	0,34	0,36
Basilicata	0,35	0,39	0,33	0,32	0,36
Calabria	0,34	0,35	0,32	0,31	0,36
Sicilia	0,31	0,32	0,33	0,33	0,31
Sardegna	0,33	0,33	0,31	0,32	0,30
ITALIA	0,36	0,38	0,35	0,36	0,35

Elaborazioni e stime Ufficio Studi Confcommercio su dati Istat.

Qualità dei servizi

L'indice sulla valutazione della qualità dei servizi è costruito a partire dall'indagine periodica sugli aspetti della vita quotidiana condotta dall'Istat.

L'informazione utilizzata è quella relativa alla percentuale di famiglie che dichiara difficoltà a raggiungere almeno 3 servizi essenziali, quali uffici pubblici, scuole o farmacie, per regione e per gli anni dal 2011 al 2015. L'indicatore è stato successivamente standardizzato per ottenere un campo di variazione compreso tra 0 e 1¹⁹. Ciò che risulta (tab. 15) è un indice diretto, coerente con la metrica utilizzata per costruire l'indicatore di senso civico-economico, con valori compresi tra 0 e 1, indicando al crescere dell'indice una maggiore fiducia sulla qualità dei servizi considerati.

19 È stato infine utilizzato il complemento a uno, essendo originariamente un indice indiretto (al crescere dell'indice aumenta la percezione negativa sulla qualità dei servizi).

Tab. 15 – Indice di fiducia sulla qualità dei servizi

(0 = minima fiducia, 1 = massima fiducia)

	2011	2012	2013	2014	2015
Piemonte	0,58	0,68	0,79	0,81	0,77
Valle d'Aosta	0,83	0,85	1,00	0,86	0,66
Liguria	0,51	0,64	0,67	0,65	0,69
Lombardia	0,77	0,81	0,87	0,94	0,91
Trentino Alto Adige	0,77	0,75	0,77	0,81	0,83
Veneto	0,70	0,67	0,72	0,70	0,73
Friuli Venezia Giulia	0,84	0,77	0,74	0,74	0,72
Emilia Romagna	0,65	0,70	0,71	0,63	0,60
Toscana	0,71	0,74	0,72	0,74	0,70
Umbria	0,60	0,71	0,82	0,79	0,73
Marche	0,66	0,68	0,71	0,64	0,63
Lazio	0,63	0,55	0,59	0,55	0,53
Abruzzo	0,49	0,60	0,55	0,65	0,55
Molise	0,56	0,58	0,71	0,78	0,61
Campania	0,14	0,27	0,32	0,25	0,17
Puglia	0,26	0,24	0,09	0,02	0,00
Basilicata	0,07	0,08	0,18	0,13	0,20
Calabria	0,15	0,08	0,07	0,02	0,05
Sicilia	0,08	0,14	0,16	0,13	0,21
Sardegna	0,50	0,51	0,60	0,62	0,72
ITALIA	0,53	0,55	0,59	0,57	0,55

Elaborazioni Ufficio Studi Confcommercio su dati Istat.

Valutazione sulla sanità pubblica

Anche l'indice di valutazione sulla sanità pubblica è costruito partendo dalle serie dell'Istat riguardanti l'indagine sugli aspetti della vita quotidiana; nello specifico sono state prese in considerazione le interviste riguardanti vari aspetti del ricovero nelle strutture ospedaliere. I valori si riferiscono al numero di risposte positive su un campione di 100 persone. La media aritmetica delle risposte fornisce un indice coerente con la metrica utilizzata per costruire l'indicatore di senso civico-economico. L'indice in tabella 16 illustra la valutazione sulla sanità pubblica, con valori compresi tra 0 e 1.

Tab. 16 – Indice di valutazione sulla sanità pubblica

(0 = pessima valutazione, 1 = ottima valutazione)

	2011	2012	2013	2014	2015
Piemonte	0,38	0,41	0,46	0,32	0,46
Valle d'Aosta	0,47	0,23	0,35	0,52	0,51
Liguria	0,28	0,40	0,37	0,41	0,33
Lombardia	0,40	0,45	0,44	0,48	0,46
Trentino Alto Adige	0,56	0,59	0,58	0,63	0,59
Veneto	0,37	0,55	0,48	0,48	0,40
Friuli Venezia Giulia	0,40	0,59	0,36	0,45	0,41
Emilia Romagna	0,58	0,55	0,45	0,41	0,50
Toscana	0,33	0,32	0,31	0,48	0,39
Umbria	0,39	0,35	0,46	0,53	0,46
Marche	0,29	0,26	0,36	0,33	0,35
Lazio	0,25	0,32	0,34	0,38	0,24
Abruzzo	0,23	0,23	0,27	0,17	0,45
Molise	0,29	0,29	0,17	0,17	0,17
Campania	0,22	0,15	0,21	0,15	0,16
Puglia	0,27	0,17	0,22	0,12	0,15
Basilicata	0,30	0,25	0,23	0,25	0,29
Calabria	0,14	0,26	0,28	0,18	0,20
Sicilia	0,17	0,17	0,15	0,20	0,21
Sardegna	0,31	0,38	0,23	0,32	0,31
ITALIA	0,33	0,35	0,35	0,35	0,34

Elaborazioni Ufficio Studi Confcommercio su dati Istat.

2.2.4 L'indicatore di facilità dell'adempimento spontaneo dell'obbligazione fiscale

Nei rapporti tra l'Amministrazione pubblica e il cittadino assume un ruolo rilevante la presenza di procedure che rendano semplice l'assolvimento degli obblighi fiscali. Il comportamento civico del contribuente dipende, infatti, anche dall'impatto che questi ha con gli uffici centrali e periferici chiamati a gestire il complesso meccanismo degli adempimenti obbligatori, con l'applicazione delle norme da rispettare e procedure e prassi amministrative contraddistinte spesso da scarsa efficienza.

Se a livello internazionale vi sono indicatori che misurano per paese il livello di complessità degli adempimenti fiscali (Doing Business 2017, World Bank), per le regioni si è utilizzato un'informazione di altro tipo. Dalla banca dati degli "Indicatori territoriali per le politiche di sviluppo", curata dall'Istat, è stato preso il dato relativo alla presenza in ogni regione di

Fig. 7 – Processo di costruzione dell'indicatore di facilità dell'adempimento spontaneo dell'obbligazione fiscale

**INDICATORE DI FACILITÀ DELL'ADEMPIMENTO
SPONTANEO DELL'OBBLIGAZIONE FISCALE**

Frazione di Comuni con servizi pienamente interattivi
sul totale dei Comuni

Valore percentuale compreso tra 0 e 1
(0 = massima difficoltà adempimento,
1 = minima difficoltà adempimento)

comuni con servizi pienamente interattivi, ritenendo questo indicatore una buona misura del processo di semplificazione dell'apparato amministrativo locale e, indirettamente, degli adempimenti fiscali²⁰.

In base ai dati della tabella 17, dove i valori vanno da 0 a 1, con 1 che rappresenta la massima facilità dell'adempimento spontaneo, solo un numero esiguo di regioni (Veneto, Emilia Romagna, Toscana, Lombardia, Trentino Alto Adige) si colloca significativamente al di sopra della media del paese, ma in nessun caso si raggiunge il valore massimo. Il resto delle regioni presenta livelli dell'indicatore molto differenziati che, con poche eccezioni, superano il dato medio. Questa situazione denuncia un ritardo nei processi di semplificazione solo in minima parte recuperato nel corso degli ultimi anni.

Rispetto al 2011 l'indicatore registra un incremento, anche se di diversa intensità, in tutte le regioni, segno di uno sforzo generalizzato di adeguare a standard di maggior efficienza i procedimenti amministrativi. Va segnalato come tale incremento, in alcune regioni del Sud, sia stato molto al di sotto della media italiana.

²⁰ Bisogna evidenziare che questo indicatore appare molto debole nella sua capacità di rappresentare effettivamente la facilità dell'adempimento spontaneo dell'obbligazione fiscale.

Tab. 17 – L'indicatore di facilità dell'adempimento spontaneo dell'obbligazione fiscale
(0 = massima difficoltà adempimento, 1 = minima difficoltà adempimento)

	2011	2012	2013	2014	2015	Δ% 2015/2011
Piemonte	0,10	0,13	0,19	0,24	0,29	192,08
Valle d'Aosta	0,05	0,08	0,14	0,21	0,27	397,78
Liguria	0,08	0,10	0,12	0,15	0,17	110,62
Lombardia	0,23	0,27	0,32	0,38	0,44	89,93
Trentino Alto Adige	0,06	0,09	0,20	0,31	0,42	642,28
Veneto	0,24	0,30	0,39	0,48	0,56	132,80
Friuli Venezia Giulia	0,10	0,14	0,22	0,29	0,37	258,62
Emilia Romagna	0,36	0,40	0,45	0,49	0,54	48,66
Toscana	0,20	0,24	0,31	0,38	0,45	127,96
Umbria	0,14	0,17	0,22	0,27	0,32	121,01
Marche	0,18	0,21	0,25	0,29	0,33	87,90
Lazio	0,11	0,13	0,16	0,19	0,22	101,15
Abruzzo	0,08	0,10	0,13	0,16	0,19	126,76
Molise	0,05	0,06	0,09	0,12	0,15	212,29
Campania	0,14	0,16	0,18	0,20	0,22	56,35
Puglia	0,10	0,12	0,15	0,17	0,20	89,96
Basilicata	0,06	0,09	0,15	0,22	0,28	355,41
Calabria	0,11	0,14	0,18	0,23	0,27	139,90
Sicilia	0,09	0,10	0,12	0,15	0,17	93,56
Sardegna	0,23	0,26	0,30	0,34	0,37	62,38
ITALIA	0,16	0,19	0,24	0,29	0,34	117,86

Elaborazioni Ufficio Studi Confcommercio su dati Istat.

2.2.5 Le microimprese sul territorio

Come quinto elemento che concorre a determinare la presenza o meno sul territorio di forme di evasione fiscale o contributiva si è scelta la presenza di imprese di piccole dimensioni (0-9 addetti) sul territorio. I dati utilizzati per il periodo 2011-2014 sono di fonte Istat e derivano per il primo anno dal Censimento, per il periodo 2012-2014, dal Registro Statistico dell'occupazione delle imprese attive (Asia occupazione)²¹.

Dall'analisi dei dati, pur emergendo una diffusa presenza sul territorio di aziende che impiegano meno di 9 addetti, sono evidenti alcune differenze territoriali (tab. 18).

21 Dal campo d'osservazione sono escluse le attività economiche relative a: Agricoltura, silvicoltura e pesca (sezione A della classificazione Nace Rev.2); amministrazione pubblica e difesa; assicurazione sociale obbligatoria (sezione O); attività di organizzazioni associative (divisione 94); attività di famiglie e convivenze come datori di lavoro per personale domestico; produzione di beni e servizi indifferenziati per uso proprio da parte di famiglie e convivenze (sezione T); organizzazioni ed organismi extraterritoriali (sezione U); le unità classificate come istituzioni pubbliche e istituzioni private non profit.

Tab. 18 – Incidenza delle imprese 0-9 addetti sul territorio

Incidenza Imprese 0-9 addetti sul totale				
	2011	2012	2013	2014
Piemonte	95,3	95,3	95,4	95,5
Valle d'Aosta	95,2	95,7	95,7	95,9
Liguria	96,3	96,2	96,3	96,4
Lombardia	94,1	94,1	94,1	94,3
Trentino Alto Adige	92,8	93,2	93,3	93,4
Veneto	93,9	93,8	93,9	94,0
Friuli Venezia Giulia	94,5	94,4	94,4	94,6
Emilia Romagna	94,4	94,5	94,5	94,6
Toscana	95,3	95,3	95,3	95,4
Umbria	95,1	95,1	95,3	95,4
Marche	94,5	94,5	94,8	94,9
Lazio	96,0	96,0	96,1	96,2
Abruzzo	95,9	96,0	96,2	96,3
Molise	96,9	96,7	97,0	96,9
Campania	96,3	96,2	96,3	96,3
Puglia	96,4	96,4	96,6	96,7
Basilicata	96,7	96,5	96,7	96,7
Calabria	97,2	97,3	97,5	97,5
Sicilia	96,8	96,7	96,9	97,0
Sardegna	96,8	96,5	96,6	96,7
ITALIA	95,2	95,2	95,3	95,4
Italia Imprese attive totali	4.425.950	4.442.452	4.390.513	4.359.087
Nord-ovest	94,6	94,6	94,7	94,8
Nord-est	94,0	94,1	94,1	94,3
Centro	95,5	95,5	95,6	95,7
Mezzogiorno	96,5	96,5	96,6	96,7

Elaborazioni Ufficio Studi Confcommercio su dati Istat; 2011 Censimento, 2012-2014 Registro Statistico dell'occupazione delle imprese attive (Asia occupazione).

Nelle regioni del Mezzogiorno la quota di microimprese supera il 96,5% un valore di quasi due punti percentuali più elevato rispetto al Nord. A livello regionale è la Calabria il territorio in cui l'incidenza delle aziende più piccole è più elevata (97,5%), all'estremo opposto si colloca il Trentino Alto Adige (93,4%).

2.3 L'importanza di ciascuna determinante sull'evasione fiscale complessiva: alcuni esercizi di simulazione

L'analisi della relazione tra il tasso di evasione fiscale regionale (NOE) e le sue determinanti è stata realizzata utilizzando il seguente modello di regressione:

$$NOE = f(DET, SCE, FAS, PFL, MICRO) + \eta$$

dove il tasso di evasione fiscale regionale dipende dall'indice di deterrenza (*DET*), dall'indice del senso civico economico (*SCE*), dall'indice della facilità dell'adempimento spontaneo (*FAS*), dalla pressione fiscale locale (*PFL*) e dall'incidenza di imprese 0-9 addetti sul totale (*MICRO*); η è il termine di errore.

Ci si attende che il tasso di evasione sia correlato negativamente con i tre indici e positivamente con la quota di microimprese e la pressione fiscale locale.

La rilevanza di questo schema consiste anche nel mettere a sistema elementi economico-comportamentali con elementi meccanici (la variabile *MICRO*). Talvolta si sostiene che il tasso di evasione dipenda dalla diffusione settoriale dei sostituti d'imposta. In altri termini, nei settori caratterizzati dalla presenza di imprese individuali o comunque molto piccole, la confusione tra reddito d'impresa e reddito dell'imprenditore implicherebbe un più elevato tasso di evasione a parità di altre condizioni.

Tab. 19 – Le Stime dei parametri

Three Stage Least Squares

variabile dipendente: tasso di evasione fiscale regionale (NOE) in % del valore aggiunto	coefficiente	errore standard	statistica-t
indice di deterrenza (DET)	-0,11***	0,03	-3,34
indice del senso civico-economico (SCE)	-0,10***	0,03	-2,98
indice della facilità dell'adempimento spontaneo (FAS)	-0,06*	0,03	-1,72
pressione fiscale locale (PFL)	0,09***	0,03	2,59
quota microimprese sul totale imprese (MICRO)	0,64*	0,39	1,62

nota: *** indica statisticamente significativo al 10%, 5% e 1%; è stata introdotta una variabile dummy che seleziona 3 outlier ed è presente la costante.

Le stime sono state condotte costruendo un panel relativo alle 20 regioni italiane per il periodo 2011-2014. Per evitare i problemi di endogeneità tra il tasso di evasione fiscale regionale e la pressione fiscale locale²² è stato utilizzato lo stimatore 3SLS (*Three-Stage Least Squares*)

22 Come visto al paragrafo 2.2.1 e al Box 1 la pressione fiscale locale è costruita in astratto senza fare riferimento a variabili di gettito osservato (pertanto è una pressione fiscale legale). E' tuttavia possibile e, anzi, probabile, che le aliquote delle addizionali siano, per esempio, determinate anche in funzione delle esigenze di gettito derivanti dalla quota di economia non osservata.

proposto da Zellner e Theil²³. Le stime dei parametri e delle elasticità del tasso di evasione fiscale alle variabili determinanti sono riportate nelle tabelle 19 e 20.

Tab. 20 – Le stime delle elasticità del tasso di evasione fiscale regionale rispetto alle variabili determinanti

quanto varia in % il tasso di evasione regionale se varia dell'1% la variabile cui è intestata la colonna

	indice di deterrenza (DET)	indice del senso civico-economico (SCE)	indice della facilità dell'adempimento spontaneo (FAS)	pressione fiscale locale (PFL)	quota microimprese sul totale (MICRO)
Piemonte	-0,46	-0,39	-0,11	0,67	4,68
Valle d'Aosta	-0,43	-0,44	-0,09	0,66	4,60
Liguria	-0,39	-0,34	-0,06	0,62	4,33
Lombardia	-0,51	-0,52	-0,19	0,77	5,26
Trentino Alto Adige	-0,55	-0,55	-0,16	0,78	5,29
Veneto	-0,39	-0,40	-0,22	0,69	4,75
Friuli Venezia Giulia	-0,46	-0,42	-0,13	0,69	4,74
Emilia Romagna	-0,43	-0,37	-0,22	0,68	4,67
Toscana	-0,31	-0,36	-0,14	0,57	3,98
Umbria	-0,20	-0,32	-0,09	0,50	3,50
Marche	-0,31	-0,27	-0,11	0,54	3,76
Lazio	-0,30	-0,32	-0,08	0,64	4,47
Abruzzo	-0,26	-0,23	-0,05	0,51	3,55
Molise	-0,18	-0,25	-0,04	0,49	3,48
Campania	-0,10	-0,13	-0,06	0,43	3,00
Puglia	-0,15	-0,08	-0,05	0,46	3,22
Basilicata	-0,10	-0,15	-0,08	0,54	3,81
Calabria	-0,10	-0,08	-0,06	0,42	2,95
Sicilia	-0,13	-0,11	-0,04	0,45	3,19
Sardegna	-0,21	-0,23	-0,11	0,47	3,34
ITALIA (media aritmetica)	-0,30	-0,30	-0,10	0,58	4,03

Un risultato di interesse è il ruolo della quota regionale di micro-imprese sul totale delle imprese della stessa regione. E' una variabile che entra con il segno atteso e un'accettabile significatività statistica, ma non interferisce con i segni e la significatività statistica delle variabili

23 Zellner, A., H. Theil, (1962). Three-Stage Least Squares: Simultaneous Estimation of Simultaneous Equations, *Econometrica* 30, 54-78.

economico-comportamentali²⁴. Lo schema comportamentale è valido, pure se è necessario riconoscere i molti difetti cui è soggetto a causa, soprattutto, dell'inadeguata operazionalizzazione dell'indicatore della facilità dell'adempimento spontaneo delle obbligazioni fiscali.

I parametri ottenuti hanno segno atteso e sono statisticamente significativi. Le elasticità (tab. 20) evidenziano che una piccola riduzione nella quota di microimprese comporterebbe una riduzione molto forte nel tasso di evasione regionale (4 volte circa la variazione percentuale del tasso di microimprese). Poiché da molti anni si è consolidata la tendenza al rimpiazzo di ditte individuali con società di capitali, presumibilmente più grandi, questo driver spinge per una progressiva emersione di imponibile e in questo senso dovrebbe agire anche in futuro.

La differenza tra le elasticità afferenti alle variabili economiche e quella meccanica (molto più elevata) è che le prime agiscono su fattori che possono realmente mutare, e di molto, nel tempo, mentre la quota di microimprese è una variabile di struttura che si modifica, come detto, lungo un trend costante, ma molto debole. In alte parole, le elasticità delle determinanti economiche vanno a impattare su variabili che possono presentare ampie variazioni, mentre la dimensione meccanica è soggetta a variazioni percentuali molto ridotte. In qualche misura vale lo stesso ragionamento per l'elevata elasticità della pressione fiscale (locale): la sensibilità dell'evasione alla pretesa fiscale è cospicua - e può avere a che fare con la disordinata progressività del sistema tributario - ma è anche vero che vincoli stringenti di bilancio escludono (fortunatamente) interventi temerari sulla pressione fiscale apparente. L'interazione tra shock sulle determinanti ed effetti sul tasso di evasione si può apprezzare dai risultati di alcuni semplici esercizi realizzati con lo schema adottato e la regressione di cui alla tabella 19.

Le elasticità riportate in tabella 20 sono state utilizzate per effettuare alcuni esercizi di simulazione finalizzati a valutare gli effetti di un cambiamento delle determinanti dell'evasione fiscale sulla dinamica di lungo periodo del sommerso economico.

La costruzione dei diversi scenari di riferimento, in ciascuno dei quali muta una sola variabile alla volta, è stata effettuata nel modo seguente:

- passo 1: per ogni determinante dell'evasione fiscale è stato calcolato il seguente shock:

$$shock_i = (v_{ipo_i}/v_{oss_i} - 1) * 100 \quad i=1, \dots, 20$$

dove l'indice i identifica la regione i -esima, v_{ipo_i} è il valore ipotizzato al 2014 per la variabile determinate di riferimento e v_{oss_i} denota il suo il valore osservato. Per gli

24 Nell'esercizio di regressione senza la quota di microimprese i parametri sono moderatamente più elevati con errori standard leggermente inferiori. Pertanto, la quota di microimprese svolge un ruolo, ma per nulla preponderante rispetto allo schema qui adottato.

indici – cioè *DET*, *SCE* e *FAS* – si è ipotizzato un valore di v_{ipo_i} uguale al valore massimo mentre per la pressione fiscale locale e la quota di imprese un valore uguale al minimo (e le regioni di riferimento risultano una volta l'Emilia Romagna e quattro volte il Trentino Alto Adige, che assumono valore zero nella tabella 14).

- passo 2: utilizzando le elasticità riportate in tabella 20, è stato calcolato l'impatto di ogni shock sul tasso di evasione fiscale nel modo seguente:

$$\Delta\%(NOE) = (shock_i * \varepsilon_i) \quad i=1, \dots, 20$$

dove ε_i denota l'elasticità del tasso di evasione fiscale regionale alla variabile determinante. In pratica, i risultati illustrati nella tabella 22 per ogni singolo scenario si ottengono, relativamente a ciascuna regione, applicando alla stima ufficiale del NOE regionale 2014, l'incremento percentuale derivante dal prodotto tra i dati di tabella 21 e i dati di tabella 20.

I valori degli shock sono riportati in tabella 21. In alcuni casi i miglioramenti appaiono particolarmente rilevanti, ma ciò è semplice conseguenza della variabilità regionale dei parametri di efficienza, senso civico o altro, con il Sud spesso molto indietro rispetto alle performance delle regioni migliori (da cui si prende il valore da sostituire, regione per regione, rispetto a quello osservato). Per quanto riguarda l'indice della facilità di adempimento dell'obbligazione fiscale, è opportuno sottolineare che la variabile *proxy* considerata appare alquanto debole, essendo costruita sulla base di un solo indicatore (cfr. paragrafo 2.2.4) relativo alla frazione di comuni che offrono servizi pienamente interattivi sul totale comuni della regione di appartenenza.

E, tuttavia, non sono shock fantasiosi. Per dare un'idea delle variazioni di questa variabile, se la facilità di adempimento fosse misurabile con le ore annue necessarie per predisporre i documenti fiscali e per pagare effettivamente le imposte²⁵, l'incremento medio dell'87,5% nella facilità di adempimento (indicato nell'ultima riga della tabella 21) comporterebbe un quasi dimezzamento dei tempi, dalle 269 ore del 2014 (oggi ne servono 240) a poco più di 140²⁶. Considerando poi che nello stesso 2014 i tempi necessari per adempiere agli obblighi fiscali erano posizionati abbondantemente sotto le cento ore per Svizzera, Lussemburgo e Norvegia (solo per citare alcuni casi) si comprende come le difficoltà burocratiche appaiano "capianti" per gli shock appena descritti: sono cioè realmente ampi gli spazi di miglioramento, soprattutto nelle regioni del Sud del Paese.

25 <http://data.Worldbank.org/indicator>.

26 Il numero di ore per gli adempimenti fiscali è disponibile nelle comparazioni internazionali mentre non lo è per le regioni italiane. Considerando per la media Italia 1/269 una stima della facilità dell'adempimento (cioè il reciproco del costo in ore) una crescita dell'indice dell'87,5% implicherebbe una riduzione di ore da 269 a 143.

Tab. 21 – Shock (%) utilizzati nei diversi scenari

anno 2014

	scenario 1	scenario 2	scenario 3	scenario 4	scenario 5
	è stato assegnato a tutte le regioni il valore dell'indice di deterrenza conseguito dalla regione con la best practice	è stato assegnato a tutte le regioni il valore dell'indice del senso civico-economico conseguito dalla regione con la best practice	è stato assegnato a tutte le regioni il valore dell'indice della facilità dell'adempimento spontaneo conseguito dalla regione con la best practice	è stato assegnato a tutte le regioni il valore della minore pressione fiscale locale	è stato assegnato a tutte le regioni il valore della regione con la minor incidenza di imprese 0-9 addetti sul totale
Piemonte	3,4	23,9	105,7	-6,1	-2,2
Valle d'Aosta	8,7	6,9	138,6	-3,3	-2,6
Liguria	10,7	27,2	231,5	-6,6	-3,1
Lombardia	6,5	3,9	30,2	-7,6	-0,9
Trentino Alto Adige	0,0	0,0	57,1	0,0	0,0
Veneto	23,9	22,0	3,8	-6,2	-0,6
Friuli Venezia Giulia	4,7	15,7	67,8	-4,2	-1,2
Emilia Romagna	10,8	29,3	0,0	-7,9	-1,3
Toscana	31,7	13,2	30,4	-7,8	-2,0
Umbria	81,5	10,8	84,4	-4,4	-2,0
Marche	21,9	41,6	69,3	-5,9	-1,5
Lazio	48,4	42,6	162,6	-8,0	-2,8
Abruzzo	38,0	59,3	205,8	-5,7	-3,0
Molise	97,6	41,9	315,8	-6,8	-3,6
Campania	201,4	134,1	150,6	-7,9	-2,9
Puglia	119,0	282,9	188,4	-8,0	-3,3
Basilicata	282,8	163,9	126,3	-3,5	-3,3
Calabria	197,2	261,6	118,7	-6,7	-4,2
Sicilia	138,3	179,0	238,0	-6,3	-3,6
Sardegna	58,5	47,5	47,6	-1,5	-3,4
ITALIA*	47,4	53,9	87,5	-6,8	-1,9

* Italia è la media ponderata degli shock regionali utilizzando come pesi il valore aggiunto regionale.
Elaborazioni ufficio Studi Confcommercio su dati Istat e Ministero di Grazia e Giustizia.

Per gli shock sulla pressione fiscale locale è opportuno ricordare soltanto che il 6,8% di ipotetica riduzione media che compare nell'ultima riga della tabella 21 corrisponderebbe a una riduzione della pressione fiscale legale complessiva dell'1,5% circa, poiché i tributi locali nel 2014 costituivano il 21,8% del totale tributi.

Le variazioni sulle quote regionali di microimprese sul totale imprese della regione appaiono contenute, visto che si riferiscono a un dato di struttura poco variabile tra territori. La sensibilità dell'evasione fiscale a questo parametro è però considerevole (pari a 4, cioè una riduzione dell'1% nella quota di micro imprese sul totale comporta una riduzione del tasso di evasione, sempre approssimato dal NOE, del 4%, a parità di altre condizioni).

I risultati degli esercizi di simulazione sono sintetizzati nelle tabelle 22 e 23. La prima fornisce la stima del livello di NOE in funzione dei singoli scenari e la seconda le differenze rispetto al dato osservato. Nell'ultima colonna di tabella 23 è presente la somma degli effetti avvertiti in ciascuno dei singoli cinque scenari.

Tab. 22 – Risultati simulazioni: livelli dell'imponibile evaso
anno 2014, milioni di euro

	NOE 2014 (stime ufficiali)	scenario 1	scenario 2	scenario 3	scenario 4	scenario 5
Piemonte	14.757	14.527	13.398	13.089	14.150	13.249
Valle d'Aosta	528	508	512	462	516	465
Liguria	6.059	5.805	5.491	5.206	5.812	5.247
Lombardia	36.334	35.137	35.589	34.220	34.203	34.669
Trentino Alto Adige	4.026	4.026	4.026	3.654	4.026	4.026
Veneto	17.062	15.456	15.548	16.920	16.331	16.553
Friuli Venezia Giulia	4.073	3.985	3.804	3.703	3.956	3.840
Emilia Romagna	17.139	16.338	15.272	17.139	16.217	16.130
Toscana	15.007	13.552	14.298	14.352	14.335	13.816
Umbria	3.277	2.755	3.163	3.030	3.204	3.047
Marche	5.854	5.450	5.190	5.428	5.665	5.520
Lazio	22.552	19.244	19.500	19.636	21.401	19.701
Abruzzo	4.910	4.428	4.253	4.363	4.768	4.389
Molise	956	792	857	839	924	836
Campania	18.477	14.756	15.263	16.923	17.854	16.846
Puglia	12.245	10.105	9.314	11.051	11.795	10.936
Basilicata	1.616	1.161	1.231	1.456	1.585	1.410
Calabria	6.112	4.924	4.808	5.661	5.942	5.363
Sicilia	14.865	12.119	11.806	13.318	14.442	13.140
Sardegna	5.432	4.763	4.844	5.161	5.393	4.818
ITALIA	211.281	189.830	188.167	195.612	202.519	194.002

nota: nello scenario 1 si modifica l'indice di deterrenza, nello scenario 2 l'indice del senso civico-economico, nello scenario 3 l'indice di facilità dell'adempimento spontaneo, nello scenario 4 la pressione fiscale locale e nello scenario 5 la quota di microimprese sul totale; cfr. tab. 14.

Tab. 23 – Risultati simulazioni: variazioni assolute dell'imponibile evaso rispetto alle stime ufficiali

anno 2014, milioni di euro

	scenario 1	scenario 2	scenario 3	scenario 4	scenario 5	Totale
Piemonte	-231	-1.359	-1.668	-607	-1.508	-5.373
Valle d'Aosta	-20	-16	-66	-12	-63	-176
Liguria	-254	-567	-853	-246	-811	-2.732
Lombardia	-1.197	-745	-2.114	-2.131	-1.665	-7.851
Trentino Alto Adige	0	0	-372	0	0	-372
Veneto	-1.606	-1.514	-142	-731	-509	-4.502
Friuli Venezia Giulia	-88	-270	-371	-117	-233	-1.079
Emilia Romagna	-801	-1.867	0	-922	-1.009	-4.600
Toscana	-1.455	-709	-655	-672	-1.191	-4.681
Umbria	-522	-114	-247	-73	-230	-1.186
Marche	-404	-664	-426	-189	-333	-2.016
Lazio	-3.308	-3.052	-2.916	-1.152	-2.851	-13.280
Abruzzo	-483	-657	-547	-142	-521	-2.351
Molise	-164	-99	-117	-32	-120	-531
Campania	-3.721	-3.213	-1.553	-622	-1.631	-10.742
Puglia	-2.140	-2.932	-1.195	-450	-1.310	-8.026
Basilicata	-455	-385	-159	-31	-206	-1.235
Calabria	-1.188	-1.304	-451	-170	-750	-3.862
Sicilia	-2.746	-3.059	-1.547	-423	-1.725	-9.500
Sardegna	-669	-588	-271	-39	-614	-2.181
ITALIA	-21.451	-23.114	-15.669	-8.762	-17.279	-86.276

nota: nello scenario 1 si modifica l'indice di deterrenza, nello scenario 2 l'indice del senso civico-economico, nello scenario 3 l'indice di facilità dell'adempimento spontaneo, nello scenario 4 la pressione fiscale locale e nello scenario 5 la quota di microimprese sul totale; cfr. tab. 21.

La potenziale emersione di imponibile - attraverso la riduzione del NOE - rispetto al dato stimato dall'Istat nel 2014 appare cospicua, ma non irragionevole. Nel complesso, le variazioni ipotizzate porterebbero, nel medio periodo che costituisce il naturale orizzonte di valutazione dell'esercizio, a una riduzione del NOE di oltre 86 miliardi di euro (-40,8%). Si tratterebbe di un'emersione di massa, coerente con le rilevanti variazioni ipotizzate nelle determinanti dell'evasione fiscale.

2.4 La migrazione di risorse dall'evasione fiscale ai contribuenti in regola

Rimane da chiarire una questione decisiva: l'eventuale emersione di imponibile evaso comporterebbe la tassazione dello stesso alle vigenti aliquote legali. In parole povere, considerando i dati dell'Istat per il 2014 e immaginando di scovare tutta l'evasione esistente, si tratterebbe di aumentare il gettito tributario e contributivo dai 702 miliardi di euro a circa 813 miliardi, portando la pressione apparente (cioè gettito su PIL) ai livelli di quella legale (cui sono sottoposti i contribuenti perfettamente in regola). Ciò avverrebbe facendo migrare dal settore privato a quello pubblico 111 miliardi di euro di *tax gap*. In questo modo la pressione fiscale apparente passerebbe dal 43,3% a oltre il 50%, un valore che non si riscontra neppure nei paesi scandinavi (che in realtà sono avviati lungo un percorso di più o meno decisa riduzione della pressione fiscale).

E' evidente che una simile prospettiva è irrealistica perché non riteniamo possibile un equilibrio macroeconomico coerente con tali parametri.

Pertanto, per verificare le variazioni di pressione fiscale che gli scenari discussi in precedenza comportano, si fa l'esplicita ipotesi di contestuale restituzione fiscale ai contribuenti in regola delle eventuali sopravvenienze derivanti dall'emersione di imponibile evaso. In altri termini, il gettito apparente rimane costante (702 miliardi di euro circa di tributi e contributi) mentre la composizione varia: le maggiori imposte recuperate grazie all'emersione vanno esattamente restituite ai contribuenti attraverso la contestuale riduzione delle aliquote legali: in questo modo, la pressione legale tende a quella apparente (peraltro già elevata nella comparazione internazionale). Nelle considerazioni che seguono si evita di complicare l'analisi con ipotesi riguardanti eventuali effetti benefici sulla crescita economica di una più equa ripartizione del carico fiscale tra contribuenti: tali effetti ci sarebbero certamente, ma gli strumenti utilizzati non consentono di quantificarli con un accettabile grado di precisione.

Per ottenere la migrazione di risorse dall'evasione ai contribuenti in regola attraverso la riduzione delle aliquote legali si risponde alla domanda "di quanto devono scendere le aliquote legali per compensare il maggiore gettito derivante dall'emersione determinata da una variazione favorevole delle determinanti del sommerso, cioè per mantenere costante il gettito fiscale apparente" (visto che, per ipotesi, il PIL non varia)?

Ciò viene semplicemente calcolato differenziando totalmente la (1):

$$(1) \tau_A = \tau_L (1 - \sigma_E(X, \tau_L))$$

dove τ_A è la pressione fiscale apparente (semplicemente gettito su PIL), τ_L è la pressione fiscale legale, cioè quella che teoricamente grava su un contribuente perfettamente in regola (e differisce da quella apparente perché il suo denominatore è il PIL al netto dell'evasione (NOE)),

e $\sigma_E(X, \tau_L)$ rappresenta, appunto, il tasso di evasione (approssimato qui dal rapporto tra NOE e PIL).

Con semplici calcoli si perviene all'equazione (2) che lega la variazione percentuale di una determinante dell'evasione fiscale (X) alla variazione percentuale delle aliquote legali necessaria a mantenere costante il gettito fiscale apparente:

$$(2) \Delta\% \tau_L = \Delta\% X \varepsilon[\sigma_{E,X}] / (1/\sigma_E - 1 - \varepsilon[\sigma_{E,\tau_L}])^{27}$$

in cui sono presenti le elasticità del tasso di evasione fiscale alle determinanti economiche ($\varepsilon[...]$).

I risultati in termini di migrazione di gettito nel verso indicato sono sintetizzati nella tabella 24 con riferimento all'Italia nel complesso.

Tab. 24 – Emersione di imponibile evaso e migrazione di risorse dall'evasione ai contribuenti in regola mediante riduzione delle aliquote legali (ipotesi di restituzione fiscale)

miliardi di euro - dati riferiti all'anno 2014

	scenario 1 - sviluppo della deterrenza (+47,4%)	scenario 2 - aumento del senso civico-economico (+53,8%)	scenario 3 - maggiore facilità di adempimento spontaneo (+87,5%)	scenario 4 - riduzione diretta delle aliquote legali locali (-6,8%)*	scenario 5 - riduzione dell'1,9% della quota di micro imprese sul totale	totale effetti
emersione di imponibile evaso	21,5	23,1	15,7	8,8	17,3	86,4
gettito recuperato e restituito	10,6	11,4	7,8	4,4	8,6	42,8

* in questo caso si osserverebbe una riduzione di gettito apparente pari a 2,8 miliardi perché la riduzione diretta dell'aliquota legale in assenza di altre variazioni beneficerebbe tutti i contribuenti per circa 7,2 miliardi di euro; la riduzione dell'aliquota legale complessiva - riferita a tutte le imposte e non solo a quelle locali - è pari all'1,48% poiché le tasse locali pesano per il 21,8% del totale. Elaborazioni Ufficio Studi Confcommercio su varie fonti (cfr. cap. 2).

Si può apprezzare la significatività e la ragionevolezza dei valori stimati. Da una parte gli shock, costruiti portando ciascuna regione ai parametri realmente osservati nel territorio più virtuoso, comporterebbero una maturazione notevole del senso civico e un forte incremento degli indici di deterrenza e della facilità dell'adempimento dell'obbligazione fiscale²⁸; ciò è do-

27 La (v) si modifica leggermente quando la determinante che varia direttamente è l'aliquota legale. Per i calcoli si veda Ufficio Studi Confcommercio, Una nota sulle determinanti dell'economia sommersa, maggio 2012, p. 107.

28 Come già evidenziato, la capacità di approssimare la misura del costo dell'adempimento spontaneo da parte di questo indicatore è oggettivamente molto ridotta.

vuto all'ampia variabilità regionale di questi indicatori, con il Mezzogiorno in forte e sistematico ritardo tanto nella *compliance* quanto, ovviamente, nelle sue determinanti. Se gli shock descritti nella tabella 24 non descrivono una vera rivoluzione, poco ci manca; tuttavia, l'upgrade ai valori migliori trova una sua giustificazione perché tali valori sono realmente osservati in almeno una regione. In ogni caso, realisticamente ci vorrà molto tempo per osservare un'evoluzione del genere e, pertanto, l'ingente recupero di imponibile e di gettito - rispettivamente più di 86 miliardi e quasi 43 miliardi di euro - va visto come obiettivo possibile soltanto in ottica di medio termine.

Resta confermato che la parte meccanica dell'evasione ha un ruolo importante ma non prevalente. Una riduzione della quota percentuale di microimprese sul totale di meno di due punti - dal 99% al 97% - per il solo maggiore operare del sostituto d'imposta nella forma dell'impresa come organizzazione complessa comporterebbe emersione di imponibile il cui gettito potenziale si avvicinerebbe ai nove miliardi di euro. Sono prevalenti gli altri effetti, determinati tuttavia da shock in percentuale molto più rilevanti.

Utilizzando questi riscontri quantitativi dentro la metrica del PIL piuttosto che del valore aggiunto, i risultati possono essere letti in termini di potenziale riduzione delle aliquote legali misurate dalla pressione fiscale legale sul PIL (tabella 25). I calcoli sono effettuati considerando acquisiti all'imponibile emerso gli 86,4 miliardi di euro indicati nell'ultima colonna di tabella 24.

Il complesso degli shock permetterebbe di passare da una pressione effettiva o legale del 49,8% a una pressione del 46,9, sempre in percentuale del PIL, con una riduzione del 5,7%, che equivale a un calo di pressione fiscale di 2,9 punti percentuali assoluti.

Tab. 25 - Variazione della pressione fiscale effettiva o legale in risposta al complesso degli shock in percentuale del PIL; anno di riferimento 2014

	stime ufficiali	stima con somma effetti scenari 1-5
pressione fiscale apparente	43,3	43,3
NOE in % del PIL	13,0	7,7
pressione fiscale legale*	49,8	46,9

* ottenuta rapportando il gettito apparente al PIL al netto del NOE.
Elaborazioni Ufficio Studi Confcommercio su dati di varie fonti (cfr. cap. 2).

In altre parole, l'operare di quegli shock comporterebbe una riduzione di 2,9 punti percentuali assoluti di ciascuno e tutti i tributi e contributi del nostro sistema fiscale (quindi una riduzione della prima aliquota dell'Irpef di 2,9 punti assoluti, lo stesso per la seconda, ... , e poi per

l'Iva ecc.), oppure una rimodulazione delle aliquote che comporti comunque minore gettito per i contribuenti in regola pari a 42,8 miliardi di euro (tab. 24) compensata da maggiore gettito della stessa entità proveniente dall'area dell'evasione. Quindi, un risultato proporzionale all'ampiezza degli shock che lo determinerebbero: anch'esso da leggere in ottica di medio periodo.

La direzione appare però ben delineata, a conferma che per un'emersione di massa è necessaria una modificazione favorevole di tutti i parametri che determinano i comportamenti fiscali.

