



CONFCOMMERCIO
IMPRESE PER L'ITALIA



Fiscalità ed economia sommersa

Luglio 2013

Ufficio Studi



CONFCOMMERCIO
IMPRESE PER L'ITALIA

Fiscalità ed economia sommersa

Luglio 2013

Il rapporto è stato redatto con le informazioni disponibili al 4 luglio 2013 da Mariano **Bella**, Stefano **Castriota**, Silvia **Criscuolo**, Silvio **Di Sanzo**, Francesco **Lioci**, Luciano **Mauro**, Livia **Patrignani**.
Editing a cura di Francesco **Rossi** - *Direzione Centrale Comunicazione e Immagine*

© 2013 Confcommercio-Imprese per l'Italia

INDICE

INTRODUZIONE E SINTESI DEL RAPPORTO	5
1. LA SPESA PUBBLICA PER FUNZIONE: DOVE/COSA TAGLIARE?	21
1.1 Considerazioni introduttive	23
1.2 La tassonomia della spesa pubblica secondo le funzioni	26
1.3 Evidenze della contabilità pubblica	28
1.3.1 L'incidenza della spesa pubblica in rapporto al Pil	31
1.3.2 La composizione delle funzioni di spesa di primo livello rispetto al totale	33
1.3.3 Un'analisi di dettaglio sulla spesa per Servizi generali al netto degli interessi	36
2. LA PRESSIONE FISCALE APPARENTE E IL CARICO EFFETTIVO SUI CONTRIBUENTI IN REGOLA	41
2.1 La pressione fiscale apparente: le evidenze descrittive a livello internazionale	43
2.2 Sommerso economico ed evasione	45
2.3 Indicazioni sulla pressione fiscale legale o effettiva	50
3. INCENTIVI E DISINCENTIVI ALL'EVASIONE FISCALE	53
3.1 Gli incentivi al sommerso economico e all'evasione fiscale	56
3.1.1 La pressione fiscale: il <i>tax wedge</i> sul lavoro dipendente e l'aliquota standard dell'IVA	56
3.1.2 La pressione fiscale: la progressività del sistema tributario	58
3.2 I disincentivi all'evasione (valore atteso della pena): i controlli, le sanzioni e l'efficienza del sistema giudiziario	59
3.3 Il senso civico-economico (influenzato dalla percezione dell'output pubblico)	68
3.3.1 Il ritardo nei tempi di pagamento da parte della PA nei confronti delle imprese	79
3.4 I costi dell'adempimento spontaneo	80
4. LA RELAZIONE TRA IL TASSO DI SOMMERSO ECONOMICO E LE DETERMINANTI DELL'EVASIONE FISCALE	85
BIBLIOGRAFIA	93

INTRODUZIONE E SINTESI DEL RAPPORTO

Questo breve Rapporto aggiorna le analisi e i risultati contenuti nella nota sull'economia sommersa del maggio 2012.

Sommerso economico, pressione fiscale e spesa pubblica sono in qualche modo collegati. Il primo capitolo è perciò dedicato a una riflessione su una particolare area della spesa pubblica che, a nostro avviso, potrebbe essere oggetto di un'efficace azione di razionalizzazione e riduzione netta. Si tratta delle spese generali, tra le quali vi sono tutte quelle legate alla politica in senso lato.

Una semplice analisi comparativa internazionale evidenzia un eccesso di costi nel nostro paese. Al di là di ogni facile retorica, sembra vi siano spazi concreti per risparmi di spesa da tradurre immediatamente in riduzione della pressione fiscale attraverso un'abbassamento delle aliquote legali. L'eventuale riduzione della spesa pro capite monetaria ai livelli osservati in Germania e Francia, riguardo alle spese per organi legislativi ed esecutivi, comporterebbe un risparmio tra 8 e 16 miliardi di euro all'anno a seconda del paese scelto come modello di riferimento. Una cifra davvero ragguardevole, che si risparmierebbe ogni anno.

Il percorso che va da minori spese a minore carico fiscale è quello ortodosso. Ma non è comunque il tema centrale di questa nota. Che resta quello della spiegazione del tasso di sommerso economico in ragione di quattro grandi determinanti economiche: l'efficacia e l'efficienza dei controlli e delle sanzioni, la percezione della quantità e della qualità dei servizi pubblici, il costo dell'adempimento dell'obbligazione fiscale e la dimensione assoluta della pretesa fiscale.

Per noi la questione è dirimente rispetto alle reali possibilità di crescita prospettica per il nostro paese. Il sommerso economico o l'evasione fiscale - termini qui utilizzati come sinonimi anche se tecnicamente riferiti a concetti ben distinti - è tale in Italia, oltre il 17% - da rendere pressoché vana qualsiasi azione di politica economica per il rilancio del sistema produttivo. In un certo senso, è come se convivessero due economie assieme, anche se tali parti sono sovrapposte e inscindibili. 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.

Se queste suggestioni sono condivisibili la lotta all'evasione deve essere la priorità: tanto per migliorare il funzionamento del sistema quanto per recuperare risorse a favore dell'occupazione e della crescita. E qui, sulla base delle nostre analisi, dobbiamo affermare, esattamente come l'anno scorso, che la lotta all'evasione per essere efficace deve affrontare ciascuna e tutte le determinanti assieme.

Incrementare numero e qualità dei controlli sarà utile soltanto se i servizi forniti dalla pubblica amministrazione risulteranno di qualità migliore. Viceversa i contribuenti troveranno altre strade per non rispettare in pieno la propria obbligazione fiscale. Paradossalmente, anche una modesta riduzione della pressione fiscale non sortirebbe effetti positivi in termini di emersione di base imponibile se contestualmente non si riducessero i costi di adempiere all'obbligazione fiscale. Dal punto di vista comportamentale, cioè degli agenti economici che massimizzano qualche

funzione di utilità, che si debba pagare 100 con costi pari a 20 non fa molta differenza rispetto a una situazione nella quale si debba pagare 90 con costi pari a 30.

Sembrano ragionamenti ovvi ma, stando ai fatti della nostra economia e della nostra legislazione, non lo sono affatto. La delega fiscale del passato governo non è stata ancora rimessa in campo, se non a parole. Tra le proposte conclusive del tavolo di lavoro coordinato dal Professor Giovannini, ai tempi del ministro Tremonti, c'era una stima ufficiale dell'evasione fiscale. Quella stima ancora non c'è. E' stato, poi, finalmente istituito il fondo cosiddetto "taglia tasse": ma non è stato mai alimentato e, anzi, non se ne parla più.

E' desolante constatare che di evasione fiscale si parla soltanto per mal-trattare i dati statistici - in occasione delle dichiarazioni fiscali - e per esaltare le operazioni di contrasto e di recupero di risorse. Sfortunatamente non capita mai che queste risorse si risolvano in un beneficio per i contribuenti in regola.

Dunque, se si osservano con serenità gli eventi, bisogna registrare una distonia radicale tra la predicazione della lotta all'evasione fiscale e la pratica del combattimento. Enfatica la prima, strabica, parziale e, quindi, inefficace la seconda.

Purtroppo è difficile passare dalla generica concezione criminale dell'evasione a una puntuale concezione comportamentale. La prima impostazione punta tutto sulla punizione, la seconda sull'analisi delle cause del problema, all'interno del quale la giusta punizione è un pezzo della soluzione, spesso non il più importante.

Poiché riteniamo che l'attuale livello di pressione fiscale sia definitivamente incompatibile con una vera ripresa dell'economia italiana, indichiamo nella riduzione della spesa pubblica e del tasso di evasione le uniche possibilità realmente a disposizione per affrontare e risolvere la questione: che è di economia e di giustizia sociale allo stesso tempo.

Senza una minima crescita economica e una redistribuzione più equa del carico fiscale l'Italia è destinata a una progressiva marginalizzazione economica e politica. Né aiuteranno i buoni voti europei che eventualmente conquisteremo grazie alla sempre più dolorosa virtù dei nostri conti pubblici.

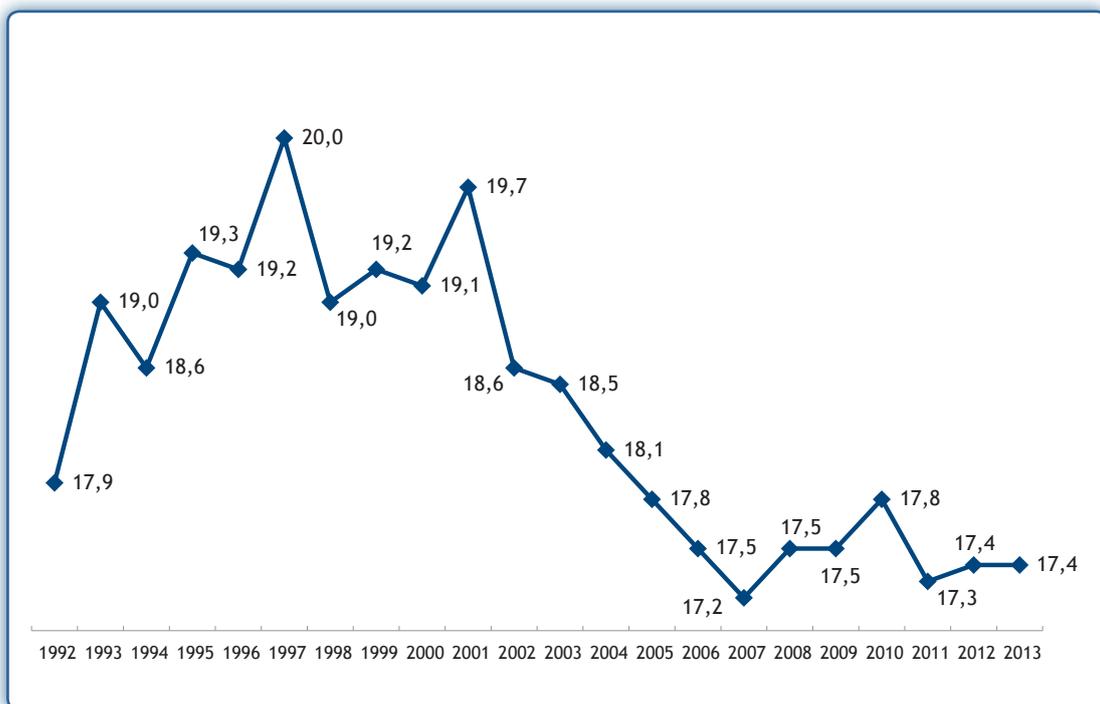
I principali risultati

In Italia, la frazione di Pil dovuta al sommerso economico era pari nel 2008 al 17,5% del Pil. E' questo l'ultimo dato ufficiale. Le stime fino al 2013 (fig. I1) confermano che, nell'ottica di medio periodo, la frazione di economia sommersa si è ridotta fino alla metà degli anni 2000 per poi stabilizzarsi: oggi dovrebbe collocarsi attorno al 17,4% del Pil.

Considerando una pressione fiscale apparente, data dal gettito fiscale osservato diviso il Pil, pari al 44,6% nel 2013, si ottiene un valore per la pressione fiscale che grava mediamente su un euro di prodotto completamente emerso pari al 54% ($44,6 / (1 - 0,174)$). Pertanto, stimiamo la pressione fiscale legale o effettiva al 54% (fig. I2).

Dunque, nel biennio 2012-2013 la pressione fiscale sull'imponibile dichiarato si avvicina ai massimi di sempre (1997). Le condizioni economiche, tuttavia, sono molto differenti, rispetto ad allora. Oggi l'economia italiana è particolarmente debilitata e, in più, non c'è un disegno, almeno in teoria, che giustifichi, come 15 anni fa, uno sforzo straordinario. Dalla fig. 12 appare, inoltre, evidente, che ogni volta che il paese ha avuto bisogno di rimettere in ordine i propri conti pubblici, l'unica strategia adottata è stata costantemente quella dell'incremento della pressione fiscale legale che si impenna, appunto, in concomitanza del 1993, per il rischio default, del 1997, per la partecipazione piena e immediata al sistema dell'euro, e del 2012, ancora per il rischio default. Con la lira o con l'euro, certi fenomeni si ripetono uguali a distanza di anni. Il che dovrebbe fare riflettere sulla necessità e l'urgenza di cambiare rotta nell'orientamento delle politiche, se non addirittura nella struttura dello Stato e dei rapporti tra cittadini e pubblica amministrazione.

Fig. 11 - Il tasso di sommerso economico in Italia*



(*) dati ricostruiti dal 1992 al 1999 riproporzionando le vecchie serie storiche ai dati pubblicati il 13 luglio 2010 (Istat, 2010); il valore del 2009 è stato posto pari a quello del 2008, ultimo dato ufficiale; i valori per il 2010 e il 2011 sono stimati attraverso Schneider (2012) e i valori per gli anni 2012 e 2013 attraverso una regressione lineare a partire dalla frazione di unità di lavoro irregolari (nel 2013 posta uguale al 2012).

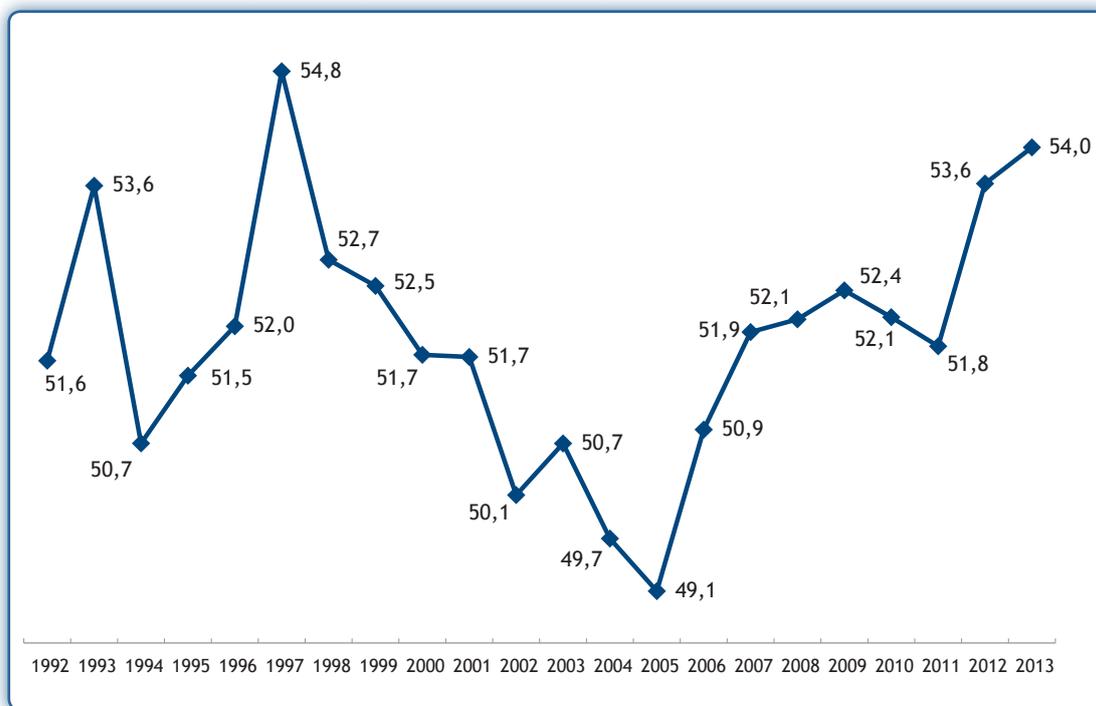
Elaborazioni Ufficio Studi Confcommercio su dati Istat.

Moltiplicando la frazione di sommerso (17,4%) per il Pil nominale - nel 2013 stimato pari a 1.563 miliardi di euro - si ottiene l'imponibile nascosto al fisco: circa 272 miliardi di euro.

Applicando all'imponibile evaso l'aliquota legale stimata per la pressione fiscale complessiva, cioè il 54%, si ottiene una stima del gettito mancante (evaso): 147 miliardi di euro. Una cifra impressionante che rappresenta però un gettito aggiuntivo soltanto teorico. Non si può pensare, cioè, che possa esistere un equilibrio macroeconomico in cui quasi 150 miliardi di ulteriori risorse

migrino dal settore privato al bilancio pubblico, facendo passare le entrate fiscali da 690 miliardi a 840 miliardi di euro circa.

Fig. I2 - La pressione fiscale legale o effettiva in Italia



Elaborazioni Ufficio Studi Confcommercio su dati Istat.

Si ribadisce quindi quanto suggerito da diversi anni e proposto nella nota del 2012: pensare immediatamente a precisi meccanismi di restituzione ai contribuenti in regola delle maggiori entrate, riscosse attraverso la lotta all'evasione e all'elusione, per mezzo dell'abbassamento contestuale delle aliquote legali.

Bisogna intendersi bene sul punto: la riduzione delle aliquote legali a fronte del recupero di sommerso non è una proposta ispirata alla sola ragionevole equità (paghino di più gli evasori, paghino meno i contribuenti in regola): è una proposta in un certo senso necessaria, anzi obbligata, perché è l'unica compatibile con la realtà fattuale degli equilibri macroeconomici.

Dunque, il processo di restituzione fiscale non va inteso riduttivamente come una comprensibile e legittima aspirazione dei contribuenti in regola né costituisce semplicemente uno strumento per creare consenso sociale verso i comportamenti fiscalmente corretti: esso è parte integrante e fondativa della lotta al sommerso economico e all'evasione fiscale. Immaginare che la lotta all'evasione fiscale possa avere successo, senza il parallelo processo di restituzione fiscale, è una pura illusione. Una perfetta strategia di controlli e accertamenti porterebbe, in questa ipotesi, semplicemente a una riduzione del livello di attività economica piuttosto che un incremento dell'imposta recuperata.

Chiarita la dimensione pratica di una lotta possibile al sommerso economico e all'evasione - nel senso di una guerra che è possibile vincere - bisogna capire il contesto che induce all'evasione fiscale. Ed è opportuno farlo attraverso la comparazione internazionale.

La tab. I1 presenta le stime del sommerso economico in vari anni e in vari paesi.

Tab. I1 - Le stime del sommerso economico

	2000	2011
Italia	19,1	17,4 (2012)
Messico	12,4	11,9
Spagna	11,2	9,5
Regno Unito	8,5 (2004)	6,7
Stati Uniti	3,9	5,3
Austria	7,9	4,7
Svezia	4,9	4,7
Francia	3,9	3,9
Irlanda	4,0 (1998)	3,3
Belgio	3,5 (1997)	2,7
Canada	2,3	2,2
Danimarca	2,4 (2003)	1,9
Australia	1,3	0,9
Olanda	1,0 (1995)	0,7
Norvegia	2,4 (1995)	0,3

Elaborazioni Ufficio Studi Confcommercio su dati ufficiali di varie fonti.

La comparazione internazionale dà quel riscontro quantitativo all'idea che in Italia sommerso economico ed evasione sono fenomeni patologicamente diffusi. Negli altri paesi non si riscontrano frazioni di economia sommersa paragonabili alla nostra. Perché in Italia sommerso ed evasione sono così rilevanti?

Spiegazioni genetiche non ce ne sono fortunatamente. Se ci fossero, comunque, sarebbero inutili.

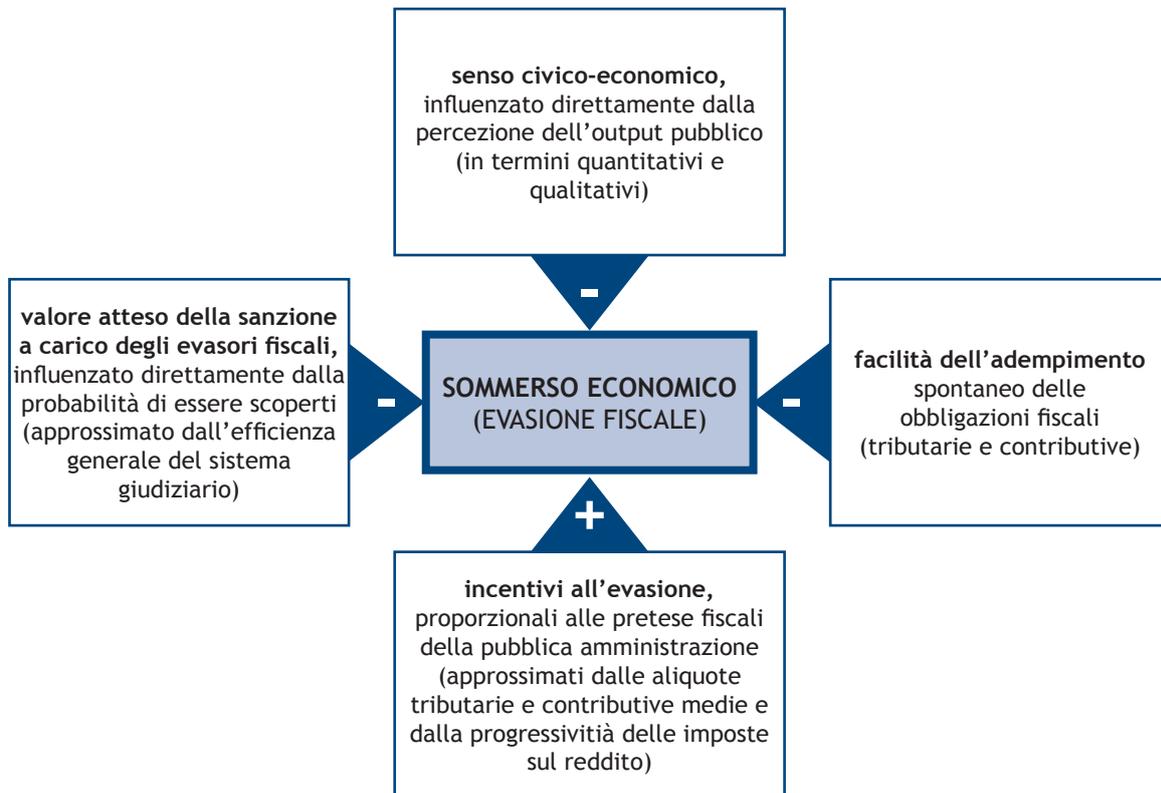
Ci devono essere ragioni economico-comportamentali che spingono i vari contribuenti dei vari paesi a determinare quei tassi di sommerso in aggregato e queste stesse ragioni devono contribuire a spiegare anche i valori straordinariamente elevati osservati per il nostro paese.

La fig. I3 sintetizza il nostro approccio, basato su incentivi e disincentivi all'evasione fiscale. Il principale incentivo è dato dalla pretesa fiscale della controparte pubblica: maggiore la pretesa, maggiore la convenienza a evadere.

Su questo primo punto la fig. I4 chiarisce che come pressione fiscale apparente siamo ai vertici delle classifiche internazionali e, col passare del tempo, scendiamo posizioni. La stessa figura dice poi che nonostante l'elevato tasso di sommerso siamo, come dato di fatto, un popo-

lo di pagatori di imposte, tasse e contributi, cosa della quale bisogna sempre tenere conto per interpretare correttamente i comportamenti dei lavoratori, dei consumatori e dei contribuenti.

Fig. I3 - Determinanti del sommerso economico



La tab. I2 è ancora più interessante in quanto evidenzia una strategia tutta italiana di gestire le finanze pubbliche, tanto in tempo di crescita economica, seppure moderata, quanto di crisi profonda.

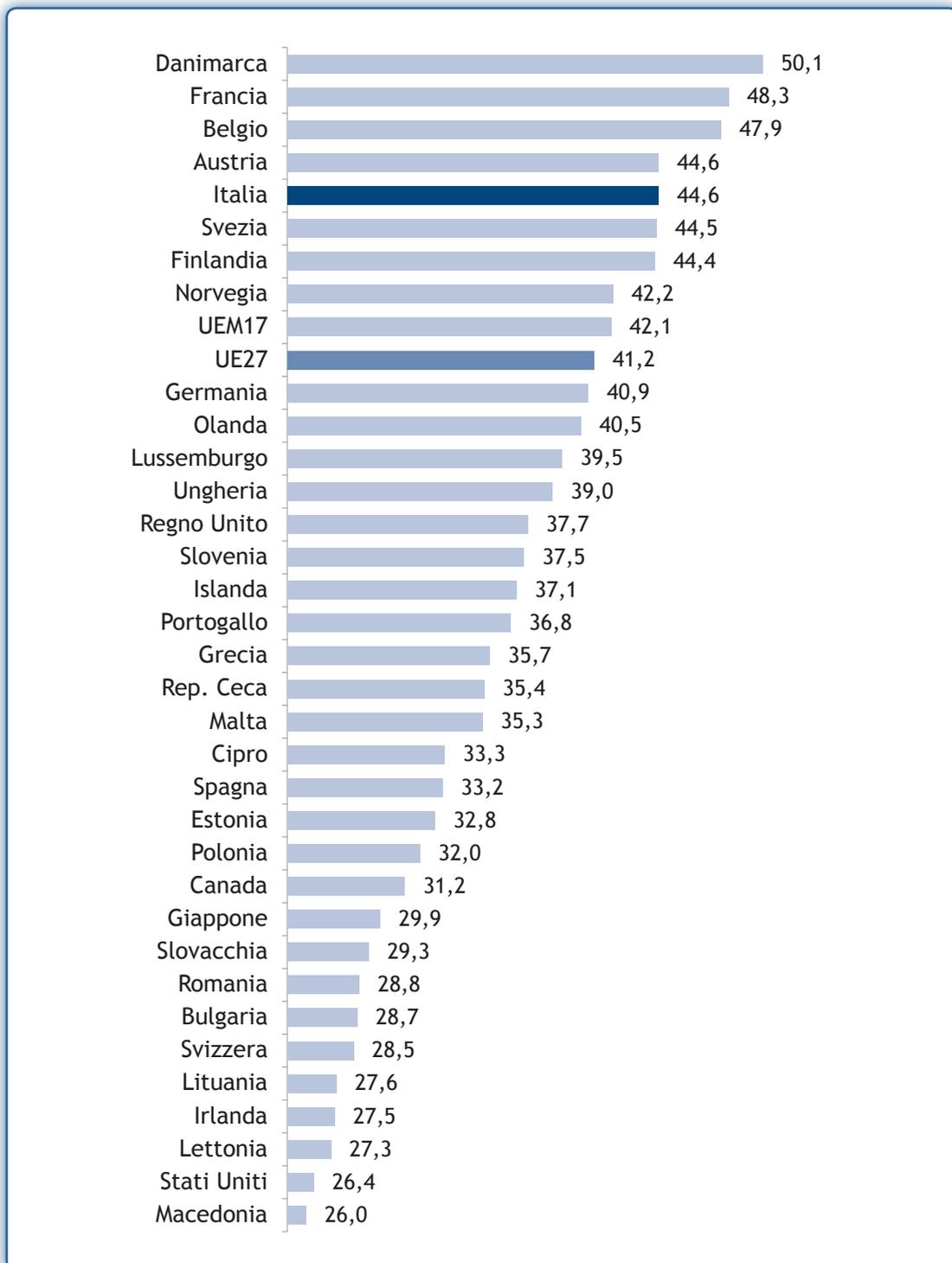
Tra il 2000 e il 2013 la pressione fiscale italiana è cresciuta di 2,7 punti percentuali; peggio di noi hanno fatto soltanto Cipro, Malta e Portogallo, paesi che oltre a essere ai confini con lo status di paradiso fiscale partono da carichi tributari da 10 punti in su meno gravosi del nostro. In altre parole, l'Italia è, tra i grandi paesi, quello che ha accresciuto di più la pressione fiscale in assoluto.

Inoltre, è l'unico paese che ha accresciuto la pressione fiscale sia durante periodi di sviluppo (2000-2007) sia durante la grande crisi. In nessun altro caso si è verificato un fenomeno simile, se si eccettua il Giappone che parte però da un livello di pressione fiscale non comparabile con il nostro (attorno al 30%, cioè distante circa 15 punti).

Se guardiamo ai nostri principali partner internazionali, vediamo che Francia, Belgio, Germania, Olanda e Austria, e quindi le grandi aggregazioni dell'UE27 e dell'UEM17, sono tutti accomunati da una strategia di riduzione della pressione quando possibile (durante la crescita) per poi reagire a problemi di finanza pubblica con più o meno significativi incrementi di pressione fiscale.

La strategia di aggiustare i conti aumentando il carico fiscale è stata recentemente criticata, con toni anche molto aspri. Per il tema di questo Rapporto, l'argomento non è centrale mentre è rilevante sottolineare che questo trend di continuo incremento di pressione fiscale che caratterizza l'Italia potrebbe essere chiamato in causa per dare conto delle scadentissime performance del paese in termini di crescita.

Fig. 14 - Pressione fiscale apparente: stime per l'anno 2013



Elaborazione Ufficio Studi Confcommercio su dati AMECO-Commissione Europea.

Tab. I2 - Variazione della pressione fiscale apparente
ordinamento in funzione della differenza tra l'anno 2013 e l'anno 2000

	diff. 2013-2007	diff. 2007-2000	diff. 2013-2000
Svezia	-3,3	-4,3	-7,6
Irlanda	-5,4	0,3	-5,1
Slovacchia	-0,1	-4,7	-4,8
Stati Uniti	-1,8	-1,5	-3,3
Finlandia	1,3	-4,3	-3,0
Bulgaria	-4,6	1,8	-2,8
Lettonia	-3,5	0,9	-2,6
Lituania	-2,3	-0,1	-2,4
Germania	0,9	-2,9	-2,0
Spagna	-4,8	3,0	-1,8
Romania	-1,0	-0,8	-1,7
Grecia	1,3	-2,6	-1,2
Ungheria	-1,5	0,7	-0,9
Svizzera	0,8	-1,6	-0,8
Polonia	-2,8	2,1	-0,8
Lussemburgo	3,1	-3,5	-0,5
Olanda	1,0	-1,5	-0,5
Regno Unito	0,0	-0,5	-0,5
Austria	1,4	-1,8	-0,4
UE27	0,6	-1,0	-0,4
Danimarca	0,3	-0,5	-0,1
UEM17	0,9	-1,0	-0,1
Islanda	-3,5	3,4	-0,1
Norvegia	-0,7	0,6	0,0
Slovenia	-0,4	0,4	0,0
Belgio	2,0	-1,1	0,9
Rep. Ceca	-0,5	2,0	1,5
Estonia	1,3	0,6	1,8
Francia	3,2	-0,8	2,3
Giappone	0,7	1,9	2,6
Italia	1,6	1,2	2,7
Portogallo	0,9	2,2	3,2
Cipro	-6,7	10,2	3,6
Malta	0,0	6,8	6,8

Elaborazione Ufficio Studi Confcommercio su dati AMECO-Commissione Europea.

In ogni caso, il comportamento delle variabili fiscali in Italia è quanto meno singolare.

Sempre dalla tab. I2 si possono osservare evidenze di grande interesse tra le quali ne citiamo due. Visto che la Germania è diventata il nostro benchmark naturale - a nostro avviso un po' a sproposito - si potrebbe provare a copiarla non solo sulle politiche del lavoro o sull'innovazione ma anche, più grossolanamente, ne si potrebbe seguire l'esempio in termini di decisa e cospicua riduzione della pressione fiscale apparente: nei 13 anni considerati i tedeschi riducono la pressione di due punti netti, noi l'accresciamo di quasi 3. Ancora una volta, forse una frazione del differenziale di performance tra i due paesi può essere spiegato da questi trend.

Ancora più interessante, ma al di fuori dagli scopi di questa nota, è notare che un paese come la Svezia è in grado di comprimere radicalmente il carico fiscale: dietro c'è un mutamento non tanto dell'idea di stato sociale, quanto del fatto che la sua gestione può essere utilmente demandata ai privati, mediante un sistema di regole di selezione e accreditamento di imprese private che permette l'erogazione di servizi a costi contenuti senza compromettere la qualità fornita al pubblico. Un esempio da prendere in seria considerazione.

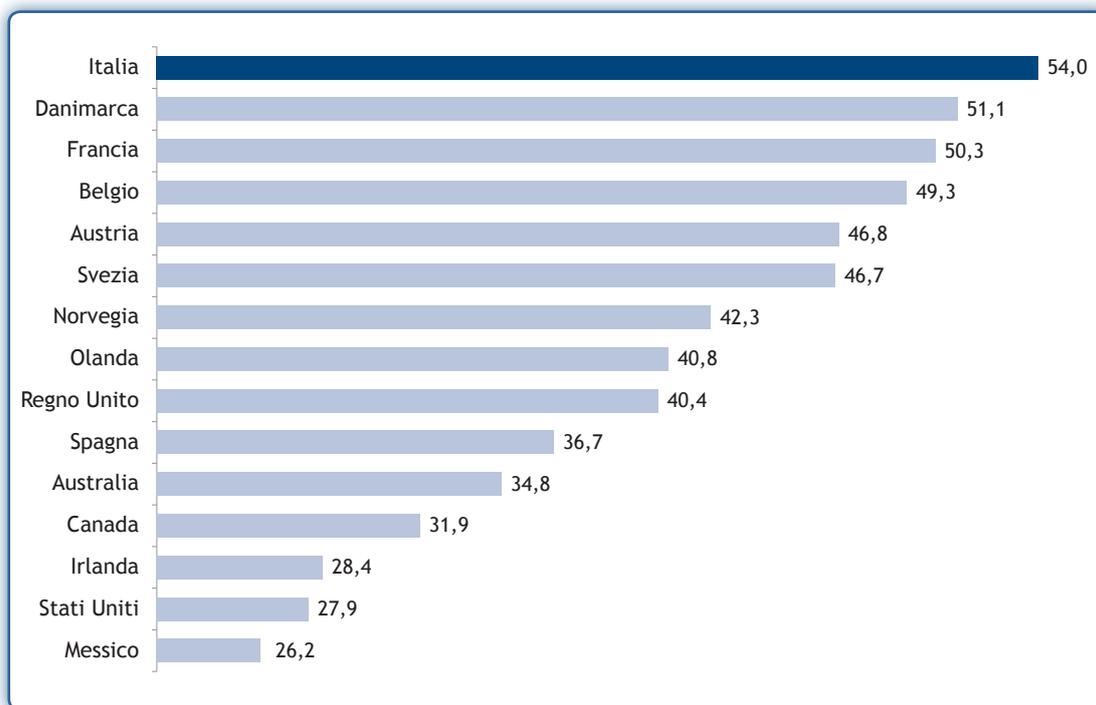
L'incentivo a evadere in Italia è dunque elevato in assoluto e in termini relativi, cioè nella comparazione internazionale. Inoltre, è un incentivo crescente, visto che cresce la pretesa fiscale. Tuttavia, la pressione fiscale apparente, come detto, risente della reazione dei contribuenti alla pretesa fiscale teorica da parte della pubblica amministrazione. Se quest'ultima viene approssimata dalla pressione fiscale legale o effettiva, togliendo dalla pressione apparente la quota di Pil sommerso si perviene ai dati della fig. I5, che fornisce una prima spiegazione comportamentale all'elevato tasso di sommerso in Italia: abbiamo il più alto tasso di evasione anche perché abbiamo la più elevata pressione fiscale legale.

Poiché non vi sono intenti morali o orientamenti di valore, nella nostra analisi questa circostanza non può essere trascurata. La più elevata pressione fiscale legale del mondo non può che generare un ragionevole incentivo a nascondere imponibile. Con gravi conseguenze per l'efficienza economica e l'equità nella distruzione delle risorse e del carico tributario. Dunque non diremo che l'evasione fiscale è colpa dell'elevata pretesa fiscale ma semplicemente che questa contribuisce a spiegare perché osserviamo un valore particolarmente elevato di quella, cioè del tassi di evasione e di sommerso.

La pretesa fiscale è un pezzo della vicenda. Le altre tessere che contribuiscono a comporre un puzzle davvero complicato riguardano le aspettative dei potenziali evasori rispetto alla sanzione, la percezione della qualità dei servizi pubblici, il costo dell'adempimento (fig. I3). Sono i livelli di queste variabili, assieme alla pretesa fiscale, a determinare in larga misura il tasso di evasione e di sommerso.

La tab. I3 sintetizza le informazioni a questo proposito (i paragrafi 3.2-3.4 chiariscono logica e calcoli per ottenere gli indicatori sintetici di queste variabili).

Fig. 15 - Pressione fiscale legale o effettiva: stima per l'anno 2013 del carico fiscale, in percentuale del Pil, per ogni euro di imponibile completamente dichiarato



Elaborazione Ufficio Studi Confcommercio su dati AMECO-Commissione Europea.

L'indice della pretesa fiscale (TWE, *total tax wedge esteso*) è costruito in modo tale da essere indipendente dai comportamenti attuati dai contribuenti. E' quindi una media ponderata di alcune aliquote di legge sui redditi personali e dell'aliquota standard dell'IVA. Non stupisce che comunque si facciano i calcoli, la pressione fiscale, apparente, effettiva o presunta sulla base di aliquote di legge, pone il nostro paese sempre ai vertici delle classifiche.

Uno degli aspetti più problematici della spinta all'evasione fiscale - ma non solo - è l'ineadeguatezza complessiva del sistema della giustizia civile, che contribuisce poi a rendere insufficienti o poco efficaci i controlli e le sanzioni. Ormai, la letteratura e l'evidenza empirica sul tema sono vastissime: evadere o resistere alle pretese della PA può essere una vera e propria strategia di lungo termine da parte di contribuenti poco onesti. Allo stesso tempo, la confusione del quadro normativo, la durata dei processi, la mutevolezza di leggi e regolamenti rendono difficile scegliere di adempiere pienamente agli obblighi fiscali. Il nostro paese è in fondo alla classifica dell'indicatore composito sull'efficacia e l'efficienza del quadro giuridico e anche per paesi come Messico e Spagna, è ben visibile la correlazione tra tasso di sommerso economico e deficienza della giustizia civile e, quindi, della giustizia tributaria.

E' comprensibile e naturale sul piano comportamentale che se un cittadino percepisce inadeguata e insufficiente la quantità e la qualità dei beni e servizi forniti dalla pubblica amministrazione egli ha un incentivo a comportarsi in modo non corretto sotto il profilo fiscale. La *compliance* fiscale è una relazione bilaterale tra amministrazione e contribuente.

Ribadiamo che la questione non può essere risolta seriamente facendo riferimento all'obbligazione giuridica. In altre parole, non si può evitare la questione rispondendo *dura lex, sed lex*: questo è un modo apparentemente nobile di affrontare il tema ma intrinsecamente sbagliato perché illogico. L'insoddisfazione per i servizi pubblici ricevuti induce, a parità di condizioni, a comportarsi scorrettamente. E anche nel caso della percezione dell'output pubblico le classifiche internazionali pongono l'Italia agli ultimi posti (quarta colonna di tab. 13).

Tab. 13 - Le determinanti del sommerso economico
ordinamento decrescente in funzione del tasso di sommerso in % del Pil

	tasso di sommerso	TWE	valore atteso della sanzione (efficienza del sistema della giustizia civile)	percezione dell'output pubblico	facilità dell'adempimento spontaneo delle obbligazioni fiscali
	2011	2011	2012	2011	2012
Italia	17,4 (2012)	59,8	3,1	4,0	5,6
Messico	11,9	28,9	4,1	3,7	5,1
Spagna	9,5	50,3	4,3	4,8	5,6
Regno Unito	6,7	45,0	5,8	5,0	6,4
Stati Uniti	5,3	18,3	5,1	4,8	6,2
Austria	4,7	59,1	5,7	5,5	5,7
Svezia	4,7	54,4	5,6	5,3	6,2
Francia	3,9	60,8	5,2	5,2	6,4
Irlanda	3,3	35,6	5,9	4,9	6,7
Belgio	2,7	66,9	5,5	5,2	6,4
Canada	2,2	33,5	5,2	5,1	6,5
Danimarca	1,9	50,8	5,4	5,2	6,5
Australia	0,9	32,0	5,7	5,0	6,7
Olanda	0,7	46,3	5,8	5,4	6,5
Norvegia	0,3	47,4	5,7	5,2	6,7

TWE = *tax wedge esteso* (cap. 3).

Elaborazione Ufficio Studi Confindustria su dati AMECO-Commissione Europea.

Infine, adempiere all'obbligazione fiscale è in Italia costoso, nel senso che la frazione di costi sostenuti da imprese e cittadini per pagare un euro di imposta dovuta è molto maggiore rispetto a quanto accade nelle altre nazioni considerate nell'analisi. Questo induce il contribuente a nascondere parte dell'imponibile al fine di ridurre il costo generalizzato del proprio obbligo fiscale.

Attraverso una semplice analisi di regressione abbiamo valutato l'intensità del legame tra le determinanti dell'evasione (fig. 13 e tab. 13) e il sommerso economico nelle nazioni e negli anni per cui si dispone di dati o di stime attendibili.

Le relazioni sono risultate robuste e significative. La determinante più importante, in termini di impatto, è il valore atteso della pena legato al sistema della giustizia civile. E' opinione diffusa che sia questo il campo dove impegnare le maggiori risorse e il più profondo impegno al fine di migliorare non soltanto la *compliance* fiscale ma tutto il funzionamento del sistema economico.

Tab. 14 - Variabili determinanti e sommerso economico

di quanto si ridurrebbe in % il tasso di sommerso economico al modificarsi del 10% di ...	
percezione dell'output pubblico (migliora)	-6,2%
facilità dell'adempimento (migliora)	-2,3%
efficacia ed efficienza del sistema giudiziario (migliora)	-6,4%
pressione fiscale media (si riduce)	2,8%

Tutte le determinanti individuate contribuiscono a influenzare pesantemente il tasso di sommerso economico, in Italia come in tutte le altre economie considerate. Per l'Italia, la rappresentazione compatta del legame tra variabili determinanti e sommerso è proposta nella tab. 14. Per fare un esempio, tratto dagli esercizi sviluppati nel capitolo 4, se si riuscisse a portare gli indicatori di percezione della qualità dei servizi pubblici in Italia ai livelli del Regno Unito, con un miglioramento del 25%, si potrebbero recuperare 27 miliardi di euro di maggiori imposte evase, nell'ipotesi, come già evidenziato, di immediata restituzione di queste risorse ai contribuenti in regola attraverso la contestuale riduzione delle aliquote legali.

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

Come detto, è un assunto più forte di una semplice ipotesi di lavoro: il sommerso economico può ridursi se contestualmente - e non in un momento successivo - si riducono le aliquote legali a beneficio dei contribuenti in regola. Non ci sono, a nostro avviso, altre possibilità. E' proprio in questo senso che quando si parla di recuperare imposte evase per poco meno di 150 miliardi, attraverso l'emersione di oltre 270 miliardi di imponibile, si deve parlare di gettito aggiuntivo teorico. E' bene ribadire che il sistema economico italiano non potrebbe sopportare un'ulteriore migrazione di risorse dal settore privato al settore pubblico di tale entità. Pertanto, è solo la "restituzione fiscale" che può consentire un riequilibrio più equo del carico fiscale, dai contribuenti in regola ai contribuenti non corretti, a parità di gettito complessivo.

Questa nota traccia un bilancio di ciò che c'è di ragionevole, dal punto di vista economico, nel tasso di sommerso stimato per il nostro paese. Ragionevole, nel senso di prevedibile, anche se intollerabile. Per combattere l'evasione bisogna cambiare gli incentivi all'evasione, ciascuno e tutti. Non c'è alternativa, a meno di non volersi accontentare di lamentarsi che gli italiani sono un popolo di evasori. La verità è invece opposta: gli italiani sopportano un carico fiscale che non ha eguali nelle economie più avanzate. E' un carico insostenibile ed è da qui che si deve cominciare per risolvere i problemi.

1. LA SPESA PUBBLICA PER FUNZIONE: DOVE/COSA TAGLIARE?

1.1 Considerazioni introduttive

Il progressivo aggravarsi della crisi nell'ultimo quinquennio, che sta assumendo nel nostro paese connotazioni strutturali, ha riproposto con forza il tema dell'eccesso di pressione fiscale come freno alla crescita.

Vi è ormai una sostanziale unanimità circa la necessità di ridurre il carico tributario e contributivo per rilanciare la domanda interna, migliorare la competitività e riavviare lo sviluppo.

Questa indicazione di policy, quasi obbligata e ovvia, va perseguita attraverso riduzioni mirate della spesa pubblica.

In Italia, però, non appena si accenna a una proposta di razionalizzazione della spesa pubblica per consentire un alleggerimento del giogo fiscale, insorgono gli strenui difensori dello *spend and tax*, sostenendo che qualunque taglio è impossibile se non a costo di ridurre il livello di protezione sociale ai cittadini, le prestazioni sanitarie, l'istruzione, i servizi erogati dagli enti locali a famiglie e imprese.

Secondo costoro, infatti, su un totale della spesa di poco superiore agli 800 miliardi di euro, il taglio strutturale anche di un solo punto, che vale circa 8 miliardi di euro e che consentirebbe di rinunciare definitivamente, ad esempio, al gettito IMU sull'abitazione principale o sugli immobili strumentali o a non procedere all'aumento di un ulteriore punto, portandola al 22%, dell'aliquota ordinaria dell'IVA, avrebbe comunque conseguenze non sopportabili per il sistema economico.

È una visione piuttosto contraddittoria. Da una parte si vorrebbe una lotta agli sprechi nella gestione della cosa pubblica, dall'altra, non appena si fissi un obiettivo quantitativo minimo di riduzione della stessa spesa, si denuncia il tentativo ridurre i servizi ai cittadini.

Per parte nostra, riteniamo che una minore presenza dello stato nell'economia sarebbe salutare, proprio perché la quota di Pil intermediata dalla spesa pubblica continua a mantenersi intorno al 50%, mentre sarebbe auspicabile, al di là di possibili risparmi realizzabili nelle pieghe del bilancio, cioè limitandosi a criteri di tecnica contabile, ridisegnare le competenze e le funzioni dei diversi apparati e delle diverse amministrazioni, restituendo al mercato attività economiche e produzioni che oggi rientrano nella sfera dell'offerta di beni pubblici.

Di recente è stato autorevolmente affermato che: «Negli ultimi due anni, la spesa pubblica primaria è diminuita in termini nominali. Non accadeva da 60 anni, ma non è ancora sufficiente per abbassare la pressione fiscale. Finora di *spending review* si è parlato molto ma non si è fatto nulla, bisogna rivedere i programmi di spesa» (Pisauro, 2013).

Anche la Corte dei Conti (2013a), nelle parole del Presidente Giampaolino, ha affermato che «... la crisi economica che stiamo attraversando pone nuove pressanti esigenze di gestione della finanza pubblica per affrontare le quali non basta la garanzia, sia pure estesa, sulla qualità, sull'attendibilità e sulla regolarità delle scritture di bilancio ... Ad essa deve necessariamente essere affiancato un lavoro ... inteso a favorire il processo ... di revisione e razionalizzazione della spesa e degli apparati pubblici».

L'esigenza di trovare aree di intervento sul fronte della spesa è stata anche espressa dal ministro dell'Economia, Saccomanni, che in una intervista di fine giugno al Corriere della Sera affermava come le intenzioni dell'attuale esecutivo siano quelle di «... ridurre le spese correnti, ma non è un lavoro che consenta nel giro di poche settimane di reperire miliardi di euro come se avessimo la bacchetta magica. È il paradosso della spesa pubblica: sembra che non ci sia niente da tagliare su un totale di 800 miliardi del 2013, 725 al netto degli interessi. Tolti i redditi da lavoro, le prestazioni sociali, le altre spese correnti, quelle in conto capitale, gli interessi e il rimborso dei debiti, il totale su cui si può lavorare ammonta a 207 miliardi».

A nostro parere si tratta di un'affermazione di considerevole importanza: 207 miliardi non è cifra da poco.

Va detto, però, che nessuno nasconde le difficoltà connesse alle operazioni di taglio delle spese. Lo stesso ministro, in un altro passo dell'intervista afferma, infatti, che nessuno deve illudersi che «... vengano fuori spese misteriose da tagliare senza che nessuno protesti. Bisogna scandagliare settore per settore. Insomma non è possibile ridurre la spesa del 10% con un tratto di penna. E ci vuole tempo».

Peraltro, quell'area di oltre 200 miliardi individuata dal ministro come potenziale bacino dei tagli di spesa, ricomprende al suo interno funzioni importanti come quelle connesse alla tutela dell'ambiente e del territorio, all'ordine pubblico e alla sicurezza (con al suo interno il funzionamento della giustizia), alla promozione e salvaguardia dei beni culturali e artistici, già ripetutamente falcidiate, queste ultime, negli stanziamenti delle leggi finanziarie susseguitesi nell'ultimo quinquennio, e che sono, invece, un *asset* di vitale importanza per il supporto alla nostra posizione sull'estero.

Non bisogna, infatti, dimenticare che l'*incoming* turistico è uno dei principali comparti del nostro export, se si considera che nel 2012 il saldo della bilancia turistica è risultato positivo per circa 16 miliardi di euro. Sarebbe indice di grave colpevolezza - nel senso di negligente gestione della cosa pubblica - se il legislatore operasse tagli di spesa proprio nelle funzioni (beni culturali, tutela dell'ambiente e del patrimonio artistico) che generano esternalità positive a favore del turismo.

Per contro, anche una riorganizzazione dell'apparato amministrativo a livello centrale e periferico, una ridefinizione delle qualifiche di inquadramento del personale con rapporto di pubblico impiego, passando attraverso l'eliminazione o l'irrigidimento di meccanismi automatici di progressione di carriera troppo generosi, potrebbe generare risparmi di non trascurabile entità sui redditi da lavoro delle amministrazioni pubbliche.

Sotto questo profilo è interessante valutare la diversa composizione del personale del settore pubblico, secondo la qualifica di inquadramento, in Francia, Germania e Italia (tab. 1).

Tali indicazioni, quasi certamente sovrastimano l'ampiezza dell'occupazione nel settore pubblico, quanto meno rispetto all'aggregato amministrazioni pubbliche (*General Government*) di altre fonti statistiche, come la contabilità nazionale, in quanto l'ILO utilizza le rilevazioni continue sulle forze di lavoro predisposte periodicamente dagli istituti di statistica dei vari paesi. Tali rilevazioni,

non consentono di distinguere, nell'ambito delle branche NACE di attività economica relative a istruzione e sanità, la quota relativa alle attività *market*, che sono ovviamente al di fuori delle amministrazioni pubbliche. Tuttavia, poiché la distorsione è presente in tutti i paesi oggetto del confronto, abbiamo ritenuto che fosse un elemento non rilevante al punto da inficiare la validità dell'analisi.

Tab. 1 - L'occupazione nel settore pubblico per qualifica in alcuni paesi
Anno 2010 - in migliaia

	Germania	Francia	Italia
OCCUPATI TOTALI			
Pubblica amministrazione e difesa; enti di previdenza	2.856,8	2.574,6	1.409,1
Istruzione	2.379,5	1.747,1	1.538,9
Sanità e altre attività sociali	4.803,3	3.357,5	1.650,2
Totale settore pubblico	10.039,6	7.679,1	4.598,2
MANAGER (DIRIGENTI)			
Pubblica amministrazione e difesa; enti di previdenza	48,7	68,9	46,9
Istruzione	48,9	63,2	23,9
Sanità e altre attività sociali	44,2	30,9	32,2
Totale settore pubblico	141,8	163,0	103,0
OCCUPATI NON DIRIGENTI			
Pubblica amministrazione e difesa; enti di previdenza	2.808,1	2.505,6	1.362,2
Istruzione	2.330,6	1.683,9	1.515,0
Sanità e altre attività sociali	4.759,1	3.326,6	1.618,0
Totale settore pubblico	9.897,8	7.516,1	4.495,3
OCCUPATI NON DIRIGENTI PER DIRIGENTE (unità)			
Pubblica amministrazione e difesa; enti di previdenza	58	36	29
Istruzione	48	27	63
Sanità e altre attività sociali	108	108	50
Totale settore pubblico	70	46	44

Elaborazioni Ufficio Studi Confcommercio su dati ILO.

In termini relativi, la componente manageriale all'interno dell'occupazione nei comparti del pubblico impiego, appare nettamente sovradimensionata in Italia, soprattutto nel confronto con la Germania. Il rapporto tra numero di occupati non dirigenti e dirigenti è mediamente di 70 a 1 per la Germania e di 44 a 1 per l'Italia o, per altro verso, la quota di personale dirigente sul totale è dell'1,4% in Germania e del 2,2% in Italia.

Se poi si limita il confronto al solo settore pubblica amministrazione, difesa e enti di previdenza, proprio perché istruzione e sanità sono settori pubblici spuri, il numero di occupati non dirigenti per dirigente è in Italia la metà di quello tedesco, cioè 29 a 1 contro 58 a 1. In termini relativi, quindi, il numero di dirigenti in questa branca della PA in Italia è doppio rispetto a quello

della Germania. Logica vorrebbe che una composizione del personale della PA con un elevato numero di qualifiche manageriali determinasse anche una qualità nettamente superiore dei servizi offerti ai cittadini. La percezione comune, come è noto, è di segno nettamente opposto, soprattutto in riferimento a quell'efficienza organizzativa che è un simbolo della Germania.

Non a caso, molte evidenze empiriche attendibili (Afonso e al., 2006), collocano già all'inizio degli anni duemila, l'efficienza della spesa pubblica italiana - definita come rapporto tra un indice dell'output e la spesa monetaria che lo genera - su un livello inferiore di circa il 15% ad un parametro di riferimento di efficienza media delle principali economie avanzate. In altre parole, l'output così come generato dovrebbe essere realizzato con una spesa pubblica minore o, per converso, a parità di spesa pubblica, l'output dovrebbe essere più elevato del 15%.

Sulla scorta di queste evidenze, si potrebbe allora suggerire che una riorganizzazione della cosiddetta pianta organica delle varie amministrazioni pubbliche, tale da portare il rapporto tra occupati non dirigenti e dirigenti allo stesso livello di quello tedesco (cioè 58 a 1, senza considerare istruzione e sanità), visto che il costo del lavoro medio di un dirigente del comparto Ministeri, secondo le indicazioni del Conto annuale del pubblico impiego elaborato dalla Ragioneria Generale dello Stato, è di oltre 133mila euro lordi, porterebbe ad un risparmio a regime di circa 3 miliardi di euro. Un importo che potrebbe sollevare il governo, ad esempio, dall'affannosa ricerca di coperture per finanziare l'eliminazione di alcune imposte o non procedere all'inasprimento dell'imposizione indiretta.

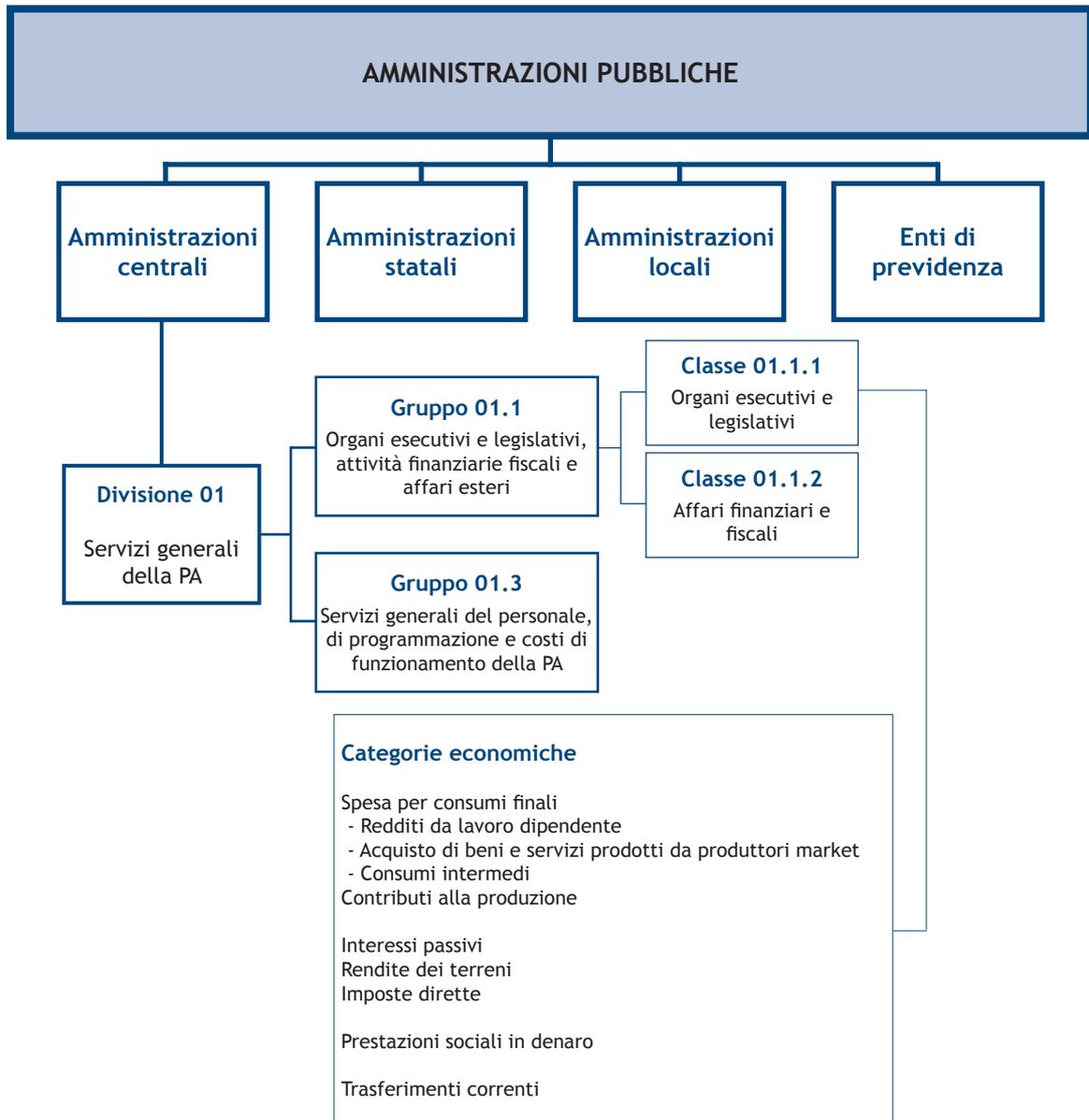
1.2 La tassonomia della spesa pubblica secondo le funzioni

Abbiamo cercato di sviluppare in questa parte del rapporto, proprio per individuare possibili e specifici settori di intervento, un'analisi della spesa delle amministrazioni pubbliche in base alla classificazione funzionale adottata a livello internazionale, nota come COFOG (*Classification Of Function Of Government*), che consente appunto di effettuare confronti tra paesi riguardo alla composizione della spesa pubblica secondo funzioni omogenee.

La classificazione è strutturata su tre livelli funzionali - 10 Divisioni o funzioni di 1° livello, articolate a loro volta in un numero variabile di Gruppi o funzioni di 2° livello e ciascun gruppo articolato in un numero variabile di Classi o funzioni di 3° livello - e cinque livelli di governo (consolidato delle Amministrazioni pubbliche, Amministrazioni centrali, Amministrazioni statali, Amministrazioni locali e Enti di previdenza). Inoltre, ogni funzione di spesa, dalla Divisione alla Classe, per ciascun livello di governo, è analizzabile secondo le categorie economiche, vale a dire i diversi tipi di impiego finale della spesa (cioè quanta parte è destinata ai consumi intermedi, quanta ai redditi da lavoro dipendente, quanta agli investimenti lordi, ai contributi alla produzione, a interessi e canoni pagati dalla PA ad altri settori o, ancora, all'acquisto di beni e servizi da produttori market per prestazioni in natura, e così via).

In pratica, questa classificazione, come risulta dalla fig. 1, è caratterizzata da un'elevata ricchezza informativa, che potrebbe risultare di valido supporto all'interno del dibattito su quantità e qualità di *spending review*.

Fig. 1 - Potenziale informativo della COFOG per una qualunque funzione di spesa



Le Divisioni identificano i fini primari perseguiti dalle Amministrazioni (vale a dire Affari economici, piuttosto che Difesa, Ordine pubblico e sicurezza, Sanità ecc. per citarne alcuni), i Gruppi, invece, individuano le specifiche aree di intervento delle politiche pubbliche (ad esempio, all'interno della Divisione 07 della Sanità si distinguono 6 Gruppi, quello dei prodotti, attrezzature e apparecchi sanitari, dei servizi non ospedalieri, dei servizi ospedalieri, ecc.), mentre le Classi, infine, identificano i singoli obiettivi in cui si articolano le aree di intervento (ad esempio, all'interno del Gruppo Trasporti della Divisione Affari Economici si distinguono le Classi relative ai Trasporti su strada, ai Trasporti per vie d'acqua, su rotaia, aerei ecc. Istat, 2013 e RGS, 2013).

Le fonti disponibili, vale a dire Eurostat ed OCSE, consentono di scendere sino a livello di gruppo, ma non di classe, con dati in serie storiche lunghe e, a seconda dei diversi assetti istituzionali dei singoli paesi, possono non essere presenti tutti i livelli di governo.

Nel nostro approccio, abbiamo scelto sei paesi europei per il confronto con l'Italia (Francia, Germania, Olanda, Regno Unito (UK), Spagna e Svezia), seguendo come criterio sia il peso maggioritario di queste economie all'interno dell'Unione Europea, sia il criterio presuntivo di raccogliere nazioni contraddistinte da diverse preferenze nei confronti dello stato sociale (ampio ed efficiente, presumibilmente in Svezia e Olanda, relativamente ridotto nel Regno Unito).

Inoltre, abbiamo limitato l'analisi al soli aggregati totali della spesa della Amministrazioni pubbliche, intesi come totale generale delle 10 Divisioni e subtotali di ciascuna Divisione limitatamente alle Divisioni dei Servizi generali della PA, degli Affari economici, della Sanità, dell'Istruzione e della Protezione sociale, accorpando in una generica Divisione chiamata Altre funzioni, le funzioni di 1° livello relative a Difesa, Ordine pubblico e sicurezza, Protezione dell'ambiente, Abitazioni e assetto territoriale e Attività ricreative, culturali e di culto. Di fatto, la nostra analisi si concentra su 6 Divisioni oltre il totale generale. Parimenti, non abbiamo esteso l'analisi anche ai diversi sottosettori delle Amministrazioni pubbliche (cioè centrali, locali ecc.), limitandoci all'aggregato generale.

Solo per la Divisione 01, cioè quella dei Servizi Generali, abbiamo ritenuto di scendere a livello di Gruppo per due ragioni. La prima, perché in questa funzione di primo livello è presente la spesa per interessi passivi sul debito pubblico, una componente che se non venisse sottratta dal totale della funzione e quindi dall'aggregato consolidato, produrrebbe effetti fortemente distorsivi sulla struttura della spesa e sull'analisi, in particolar modo nei confronti internazionali, tali da inficiarne la validità. La seconda ragione, invece, risiede nel fatto che alcune funzioni di secondo livello, e in particolare alcune di terzo livello, dei Servizi generali, identificano in modo circostanziato i costi della rappresentanza politica (cioè spese per gli organi legislativi ed esecutivi), secondo i criteri che adottammo nella elaborazione di una nostra Nota (Confcommercio, 2012), essendo tali costi oggetto, peraltro, di una recentissima valutazione anche da parte della Corte dei Conti (2013b).

1.3 Evidenze della contabilità pubblica

Le dimensioni assolute della spesa pubblica in Italia tra il 1996 e il 2011 sono state poste a confronto con quelle di altri sei paesi europei (tab. 2), per evidenziare non tanto le ovvie differenze che dipendono dalle dimensioni dei sistemi economici in termini di Pil e di popolazione, quanto le differenze tra le dinamiche rispetto alle funzioni di spesa analizzate, secondo i criteri illustrati nel paragrafo precedente.

Nel complesso, la crescita cumulata della spesa pubblica in Italia è stata di poco inferiore al 50%, quasi cinque punti in meno della crescita cumulata del Pil nello stesso periodo, con differenze tra le diverse funzioni di 1° livello considerate.

Le differenze tra le politiche seguite dai diversi paesi, soprattutto a partire dal 2008, con l'avvio della Grande Recessione, che ancora vede coinvolte molte economie avanzate, sono sintetizzate dalle crescite molto forti di Spagna e Regno Unito, superiori al 100% e dal poco meno del 30% della Germania.

**Tab. 2 - Spesa delle Amministrazioni Pubbliche per funzione per alcuni paesi europei
in milioni di euro a prezzi correnti**

1996										
	Servizi generali della PA									
	Al netto interessi sul debito	Interessi sul debito	Totale	Affari economici	Sanità	Istruzione	Protezio- ne sociale	Altre funzioni (a)	Totale funzioni	Per memoria: Pil
Francia	58.938	39.202	98.140	55.033	89.140	74.658	262.850	88.686	668.507	1.226.607
Germania	56.844	70.086	126.930	81.140	119.810	84.440	405.980	101.540	919.840	1.875.000
Italia	30.888	109.501	140.389	46.577	55.229	47.105	176.720	60.506	526.526	1.009.158
Olanda	10.690	17.733	28.423	16.128	15.135	16.409	59.580	22.389	158.064	319.755
Spagna	11.298	24.797	36.095	22.558	25.631	21.800	68.756	29.904	204.744	473.855
Svezia	11.136	11.612	22.748	10.356	14.089	15.145	55.768	18.883	136.989	217.731
UK	19.338	34.421	53.759	24.612	54.650	45.089	158.012	69.949	406.070	968.774
2011										
	Servizi generali della PA									
	Al netto interessi sul debito	Interessi sul debito	Totale	Affari economici	Sanità	Istruzione	Protezio- ne sociale	Altre funzioni (a)	Totale funzioni	Per memoria: Pil
Francia	71.862	56.895	128.757	69.895	164.882	120.787	476.200	158.208	1.118.729	2.001.398
Germania	90.440	69.340	159.780	91.610	182.510	110.360	508.270	122.010	1.174.540	2.592.600
Italia	59.694	76.382	136.076	56.279	116.195	66.925	323.328	89.334	788.137	1.578.497
Olanda	20.533	12.942	33.475	32.760	50.966	34.734	103.383	44.610	299.928	601.973
Spagna	34.017	26.134	60.151	55.833	67.500	50.440	179.415	66.772	480.111	1.063.355
Svezia	23.696	4.840	28.537	16.226	27.271	26.324	80.443	19.775	198.575	387.594
UK	41.850	56.690	98.540	45.015	140.057	113.755	312.504	138.682	848.552	1.746.578
var. % cumulata 1997-2011										
	Servizi generali della PA									
	Al netto interessi sul debito	Interessi sul debito	Totale	Affari economici	Sanità	Istruzione	Protezio- ne sociale	Altre funzioni (a)	Totale funzioni	Per memoria: Pil
Francia	21,9	45,1	31,2	27,0	85,0	61,8	81,2	78,4	67,3	63,2
Germania	59,1	-1,1	25,9	12,9	52,3	30,7	25,2	20,2	27,7	38,3
Italia	93,3	-30,2	-3,1	20,8	110,4	42,1	83,0	47,6	49,7	56,4
Olanda	92,1	-27,0	17,8	103,1	236,7	111,7	73,5	99,2	89,8	88,3
Spagna	201,1	5,4	66,6	147,5	163,4	131,4	160,9	123,3	134,5	124,4
Svezia	112,8	-58,3	25,4	56,7	93,6	73,8	44,2	4,7	45,0	78,0
UK	116,4	64,7	83,3	82,9	156,3	152,3	97,8	98,3	109,0	80,3

(a) Somma delle funzioni Difesa, Ordine pubblico e sicurezza, Protezione dell'ambiente, abitazioni e assetto territoriale e Attività ricreative, culturali e di culto.

Elaborazioni Ufficio Studi Confindustria su dati Eurostat e OCSE.

Questi andamenti riflettono, cioè, le differenze tra i fondamentali dei paesi considerati, immediatamente prima del manifestarsi della crisi. Paesi con conti pubblici in ordine - basso livello di indebitamento e di debito in rapporto al Pil - hanno potuto fare ampio ricorso agli stabi-

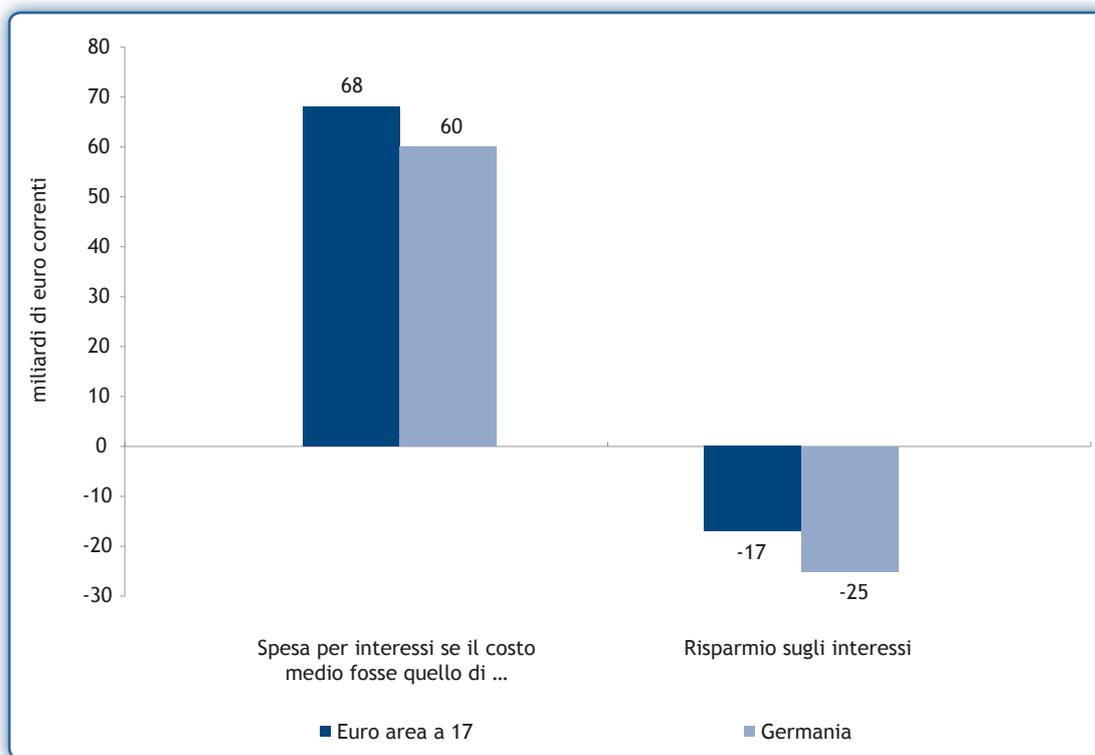
lizzatori automatici o a politiche fiscali decisamente espansive (come nel caso di Francia, Olanda, Regno Unito e Spagna). Altri, come Germania e Svezia, anche in virtù delle asimmetrie con le quali lo shock ciclico si è manifestato nelle diverse economie, hanno avuto minore necessità di ricorrere agli stabilizzatori automatici o a politiche discrezionali espansive.

Ecco perché la virtuosità dell'Italia è solo apparente. Il nostro è il paese dove la spesa è cresciuta meno dopo Germania e Svezia, ma è imputabile al fatto che il già elevato livello di spesa pubblica in rapporto al Pil del nostro paese, unitamente all'elevatissimo rapporto debito/Pil, hanno costretto i governi nazionali ad adottare politiche di contenimento delle uscite delle Amministrazioni pubbliche, pur in presenza della fase recessiva del ciclo, che avrebbe invece richiesto misure espansive di stimolo, e quindi di ampliamento della spesa, per sostenere la domanda e il mercato interno.

L'Italia, assieme a quasi tutti i paesi considerati, ha beneficiato, dalla fine degli anni novanta del secolo scorso, della stabilità assicurata dall'euro e da un lungo periodo di modesti tassi di interesse, che hanno consentito di finanziare il disavanzo con emissione di debito a costi decisamente contenuti. Infatti, la spesa per interessi passivi, che si trova all'interno della funzione Servizi generali, si è ridotta cumulativamente di oltre il 30%.

Può risultare interessante una breve digressione controfattuale (fig. 2), limitatamente al confronto tra Eurozona, Germania e Italia, circa il ruolo della spesa per interessi passivi sul debito.

Fig. 2 - Il costo implicito del debito italiano secondo i tassi di Eurozona e Germania Anno 2012



Elaborazioni Ufficio Studi Confcommercio su dati AMECO-Commissione Europea.

Nel 2012, se il tasso di interesse implicito sullo stock del debito italiano, corrispondente al 4,5%, fosse stato pari a quello medio dell'Euro area o della Germania, il risparmio sulla spesa per interessi passivi avrebbe oscillato da un minimo di 17 ad un massimo di 25 miliardi di euro, rispetto agli 85 miliardi che è risultata la spesa realmente sostenuta per l'onere del servizio del debito.

L'indicazione da trarre è che risparmi consistenti possono essere generati, non soltanto da scelte discrezionali mirate sui singoli capitoli di spesa pubblica, ma anche e soprattutto da meccanismi istituzionali che garantiscano la stabilità dell'azione di governo, l'unica in grado di tranquillizzare i mercati circa gli impegni sulle riforme ed il controllo dei conti pubblici. È la sola strada percorribile per allontanare il rischio-paese e le conseguenti tensioni sullo spread, come quelle vissute nel corso del 2011, che si traducono in un aggravio di spesa per finanziare il costo del debito non necessariamente collegato ad un deterioramento dei fondamentali economici.

In ogni caso, per tornare alle valutazioni sulla spesa per funzione, è per lo meno allarmante che i Servizi generali siano cresciuti in termini di conto primario, cioè al netto degli interessi, di oltre il 93%, quasi il doppio del Pil, ma soprattutto quasi il doppio rispetto alla Germania e oltre quattro volte la crescita registrata in Francia.

Anche funzioni di primaria importanza, come le spese per la sanità e la protezione sociale (previdenza e assistenza), sono cresciute secondo dinamiche decisamente elevate: la prima di oltre il 110%, la seconda dell'83%, ben al di sopra del ritmo del Pil. Naturalmente, questi due comparti di spesa riflettono modifiche di lungo periodo nella struttura demografica da un lato, cioè l'invecchiamento progressivo della popolazione che accresce il volume delle prestazioni sanitarie, ma anche un eccesso di riforme e controriforme del sistema pensionistico che non hanno risolto negli anni la questione del peso delle pensioni di anzianità rispetto a quelle di vecchiaia ed il ricorso, ancora fino alla metà degli anni duemila, allo strumento del pensionamento come forma di ammortizzatore sociale delle crisi occupazionali aziendali.

Si potrebbe obiettare che, in realtà, anche altri paesi di importanza economica non dissimile dalla nostra, come il Regno Unito, evidenziano crescite decisamente più elevate di quella italiana nella spesa primaria per Servizi generali o nella sanità e previdenza, ma, ancora una volta, va ribadito che si tratta di realtà economiche con margini di manovra sul fronte dell'equilibrio dei conti pubblici, ben più ampi di quelli praticabili nel nostro paese.

1.3.1 L'incidenza della spesa pubblica in rapporto al Pil

Sotto questo profilo, infatti, soccorre l'analisi rappresentata nella tab. 3.

Si vede in forma inequivocabile che tra il 1996 e il 2011, siano stati in realtà i paesi che hanno sperimentato crescite anche molto elevate della spesa pubblica, con variazioni positive così consistenti e superiori a quella della spesa italiana, a convergere sulla quota in rapporto al Pil nelle diverse funzioni, in particolare nelle funzione di interesse sociale, come sanità e previdenza, sulle quali è attestata la spesa della PA in Italia. In altri termini, se guardiamo al peso in rapporto al Pil nel 2011 delle Divisioni Cofog considerate, scopriamo che, fatta eccezione per la

Francia, con un rapporto della spesa totale su Pil di quasi il 56%, tutti gli altri paesi si collocano intorno al 50%, con la Germania lievemente sottodimensionata al 45% e la Svezia a circa il 51%.

**Tab. 3 - Spesa delle Amministrazioni Pubbliche per funzione per alcuni paesi europei
in % del Pil**

1996									
	Servizi generali della PA			Affari economici	Sanità	Istruzione	Protezione sociale	Altre funzioni (a)	Totale funzioni
	Al netto interessi sul debito	Interessi sul debito	Totale						
Francia	4,8	3,2	8,0	4,5	7,3	6,1	21,4	7,2	54,5
Germania	3,0	3,7	6,8	4,3	6,4	4,5	21,7	5,4	49,1
Italia	3,1	10,9	13,9	4,6	5,5	4,7	17,5	6,0	52,2
Olanda	3,3	5,5	8,9	5,0	4,7	5,1	18,6	7,0	49,4
Spagna	2,4	5,2	7,6	4,8	5,4	4,6	14,5	6,3	43,2
Svezia	5,1	5,3	10,4	4,8	6,5	7,0	25,6	8,7	62,9
UK	2,0	3,6	5,5	2,5	5,6	4,7	16,3	7,2	41,9
2011									
	Servizi generali della PA			Affari economici	Sanità	Istruzione	Protezione sociale	Altre funzioni (a)	Totale funzioni
	Al netto interessi sul debito	Interessi sul debito	Totale						
Francia	3,6	2,8	6,4	3,5	8,2	6,0	23,8	7,9	55,9
Germania	3,5	2,7	6,2	3,5	7,0	4,3	19,6	4,7	45,3
Italia	3,8	4,8	8,6	3,6	7,4	4,2	20,5	5,7	49,9
Olanda	3,4	2,1	5,6	5,4	8,5	5,8	17,2	7,4	49,8
Spagna	3,2	2,5	5,7	5,3	6,3	4,7	16,9	6,3	45,2
Svezia	6,1	1,2	7,4	4,2	7,0	6,8	20,8	5,1	51,2
UK	2,4	3,2	5,6	2,6	8,0	6,5	17,9	7,9	48,6
var. % cumulata 1997-2011									
	Servizi generali della PA			Affari economici	Sanità	Istruzione	Protezione sociale	Altre funzioni (a)	Totale funzioni
	Al netto interessi sul debito	Interessi sul debito	Totale						
Francia	-1,2	-0,4	-1,6	-1,0	1,0	-0,1	2,4	0,7	1,4
Germania	0,5	-1,1	-0,6	-0,8	0,6	-0,2	-2,0	-0,7	-3,8
Italia	0,7	-6,0	-5,3	-1,1	1,9	-0,4	3,0	-0,3	-2,2
Olanda	0,1	-3,4	-3,3	0,4	3,7	0,6	-1,5	0,4	0,4
Spagna	0,8	-2,8	-2,0	0,5	0,9	0,1	2,4	0,0	1,9
Svezia	1,0	-4,1	-3,1	-0,6	0,6	-0,2	-4,9	-3,6	-11,7
UK	0,4	-0,3	0,1	0,0	2,4	1,9	1,6	0,7	6,7

(a) Somma delle funzioni Difesa, Ordine pubblico e sicurezza, Protezione dell'ambiente, Abitazioni e assetto territoriale e Attività ricreative, culturali e di culto.

Elaborazioni Ufficio Studi Confcommercio su dati Eurostat e OCSE.

In ogni caso, non si deve mai dimenticare il contributo positivo dell'ingresso e della permanenza nell'euro sin dalla prima fase. Senza la sua funzione sostanzialmente di scudo rispetto alle turbolenze dei mercati cui era esposta la lira, la nostra spesa per interessi passivi non si sarebbe mai ridotta dal quasi 11% del Pil nel 1996 a poco meno del 5% del Pil nel 2011, più che dimezzandosi nell'arco del quindicennio. È un dato sul quale dovrebbero sempre riflettere i sostenitori del *break-up* dell'euro, nostalgici delle svalutazioni competitive, capaci di generare benefici limitati e temporanei sulle esportazioni, da un lato, e tensioni inflazionistiche permanenti, dall'altro.

Per contro, va segnalato che in una funzione di spesa fondamentale per il ruolo del capitale umano e, quindi per il Pil potenziale, quale quella per l'istruzione, il nostro paese è risultato quello che l'ha ridotta maggiormente in rapporto al Pil, dal 4,7% del 1996 al 4,2% del 2011, contro gli 1-2 decimi di punto di Francia, Germania e Svezia, mentre Olanda, Spagna e Regno Unito sono risultati in controtendenza, con un aumento della quota nel caso inglese di quasi due punti percentuali.

Nel complesso, comunque, si può affermare che il nostro paese non presenta in assoluto i problemi più gravi in termini di spesa pubblica. Un'azione di contenimento è stata comunque predisposta negli anni e ha portato ad una riduzione della spesa totale in rapporto al Pil di oltre due punti percentuali. È un risultato apprezzabile, anche se inferiore alla riduzione di quasi quattro punti operata in Germania o addirittura a quella straordinaria di quasi dodici punti realizzata dalla Svezia.

1.3.2 La composizione delle funzioni di spesa di primo livello rispetto al totale

La tab. 4 offre la possibilità di compiere un raffronto, basato sull'incidenza delle diverse Divisioni Cofog rispetto al totale della spesa per ciascun paese, tra i profili qualitativi della spesa stessa.

Nell'arco dei quindici anni considerati, tutti i paesi, ad eccezione della Germania, hanno ridotto l'incidenza dei Servizi generali sul totale della spesa, per effetto del già ricordato contributo positivo della contrazione delle uscite per interessi passivi. Infatti, per l'Italia il peso della spesa per l'onere del servizio del debito si è più che dimezzato, da quasi il 21% del 1996 a meno del 10% del 2011. Per contro, tutti i paesi hanno aumentato la quota dei Servizi generali al netto degli interessi, con il primato della Svezia, con quasi il 12% nel 2011, seguita da Italia e Germania a poco meno dell'8%.

Più complesso valutare il ruolo della Divisione Cofog degli Affari economici, che congloba al suo interno le politiche di spesa relative al funzionamento del mercato del lavoro, al sostegno dell'export e dell'attività economica delle diverse branche produttive, dall'agricoltura, all'industria, ai servizi nelle sue diverse declinazioni. Emerge una lieve riduzione dell'incidenza sul totale della spesa pubblica tra il 1996 ed il 2011 per Francia, Germania, Italia e Regno Unito, sostanziale stabilità per Olanda e Spagna, e un lieve incremento di quota per la Svezia.

**Tab. 4 - Spesa delle Amministrazioni Pubbliche per funzione per alcuni paesi europei
composizione % rispetto al totale**

1996								
	Servizi generali della PA			Affari economici	Sanità	Istruzione	Protezione sociale	Altre funzioni (a)
	Al netto interessi sul debito	Interessi sul debito	Totale					
Francia	8,8	5,9	14,7	8,2	13,3	11,2	39,3	13,3
Germania	6,2	7,6	13,8	8,8	13,0	9,2	44,1	11,0
Italia	5,9	20,8	26,7	8,8	10,5	8,9	33,6	11,5
Olanda	6,8	11,2	18,0	10,2	9,6	10,4	37,7	14,2
Spagna	5,5	12,1	17,6	11,0	12,5	10,6	33,6	14,6
Svezia	8,1	8,5	16,6	7,6	10,3	11,1	40,7	13,8
UK	4,8	8,5	13,2	6,1	13,5	11,1	38,9	17,2
2011								
	Servizi generali della PA			Affari economici	Sanità	Istruzione	Protezione sociale	Altre funzioni (a)
	Al netto interessi sul debito	Interessi sul debito	Totale					
Francia	6,4	5,1	11,5	6,2	14,7	10,8	42,6	14,1
Germania	7,7	5,9	13,6	7,8	15,5	9,4	43,3	10,4
Italia	7,6	9,7	17,3	7,1	14,7	8,5	41,0	11,3
Olanda	6,8	4,3	11,2	10,9	17,0	11,6	34,5	14,9
Spagna	7,1	5,4	12,5	11,6	14,1	10,5	37,4	13,9
Svezia	11,9	2,4	14,4	8,2	13,7	13,3	40,5	10,0
UK	4,9	6,7	11,6	5,3	16,5	13,4	36,8	16,3

(a) Somma delle funzioni Difesa, Ordine pubblico e sicurezza, Protezione dell'ambiente, Abitazioni e assetto territoriale e Attività ricreative, culturali e di culto.

Elaborazioni Ufficio Studi Confcommercio su dati Eurostat e OCSE.

Piccoli decrementi di quota si registrano in tutti i paesi per l'incidenza sul totale delle spese per l'istruzione, mentre sostanzialmente stabili restano le quote della Divisione "miscellanea" Altre funzioni. La vera caratteristica comune è che in tutti i sette paesi, la protezione sociale incide sul totale della spesa per quote tra il 35% ed il 45%, considerando che nel 2011 in quattro dei sette paesi l'incidenza di questa funzione è ben superiore al 40%, così come per la sanità l'incidenza è sostanzialmente intorno al 15% del totale, con incrementi di quota per tutti tra il 1996 ed il 2011 tra i tre e i cinque punti percentuali.

Sul piano, infine della spesa per abitante (tab. 5), emergono differenze circa la spesa pubblica nei diversi paesi, in termini di prestazioni erogate ai cittadini, pur tenendo presente che si tratta di valutazioni a prezzi correnti, che incorporano, quindi, anche i differenziali dei livelli dei prezzi tra le diverse economie. Inoltre, è solo il caso di ribadire ancora che una stessa spesa monetaria difficilmente equivale a medesimi livelli di servizi: differenze di efficienza sono molto estese tra paesi, come si è avuto modo di ricordare (Afonso e al., 2006).

**Tab. 5 - Spesa delle Amministrazioni Pubbliche per funzione
per abitante per alcuni paesi europei
in euro a prezzi correnti**

1996										
	Servizi generali			Affari economici	Sanità	Istruzione	Protezione sociale	Altre funzioni (a)	Totale funzioni	Per memoria: abitanti (000)
	Al netto interessi sul debito	Interessi sul debito	Totale							
Francia	989	658	1.647	924	1.496	1.253	4.411	1.488	11.219	59.589
Germania	694	856	1.550	991	1.463	1.031	4.957	1.240	11.232	81.896
Italia	543	1.926	2.469	819	971	828	3.108	1.064	9.260	56.860
Olanda	689	1.142	1.831	1.039	975	1.057	3.838	1.442	10.181	15.526
Spagna	286	628	914	571	649	552	1.742	757	5.186	39.479
Svezia	1.260	1.313	2.573	1.171	1.594	1.713	6.308	2.136	15.495	8.841
UK	332	592	924	423	940	775	2.717	1.203	6.981	58.164

2011										
	Servizi generali			Affari economici	Sanità	Istruzione	Protezione sociale	Altre funzioni (a)	Totale funzioni	Per memoria: abitanti (000)
	Al netto interessi sul debito	Interessi sul debito	Totale							
Francia	1.103	873	1.976	1.072	2.530	1.853	7.306	2.427	17.165	65.176
Germania	1.106	848	1.954	1.120	2.232	1.349	6.215	1.492	14.362	81.779
Italia	983	1.258	2.241	927	1.914	1.102	5.325	1.471	12.979	60.724
Olanda	1.230	775	2.005	1.963	3.053	2.081	6.193	2.672	17.968	16.693
Spagna	737	567	1.304	1.210	1.463	1.094	3.890	1.448	10.409	46.125
Svezia	2.508	512	3.020	1.717	2.886	2.786	8.513	2.093	21.014	9.450
UK	667	904	1.571	718	2.233	1.813	4.981	2.211	13.526	62.735

var. % cumulata 1997-2011										
	Servizi generali			Affari economici	Sanità	Istruzione	Protezione sociale	Altre funzioni (a)	Totale funzioni	Per memoria: abitanti (000)
	Al netto interessi sul debito	Interessi sul debito	Totale							
Francia	11,5	32,7	20,0	16,1	69,1	47,9	65,6	63,1	53,0	9,4
Germania	59,3	-0,9	26,1	13,1	52,6	30,9	25,4	20,3	27,9	-0,1
Italia	81,0	-34,7	-9,2	13,1	97,0	33,0	71,3	38,3	40,2	6,8
Olanda	78,6	-32,1	9,5	88,9	213,2	96,9	61,4	85,3	76,5	7,5
Spagna	157,7	-9,8	42,6	111,8	125,4	98,0	123,3	91,1	100,7	16,8
Svezia	99,1	-61,0	17,4	46,6	81,1	62,6	35,0	-2,0	35,6	6,9
UK	100,6	52,7	69,9	69,6	137,6	133,9	83,4	83,8	93,7	7,9

(a) Somma delle funzioni Difesa, Ordine pubblico e sicurezza, Protezione dell'ambiente, Abitazioni e assetto territoriale e Attività ricreative, culturali e di culto.

Elaborazioni Ufficio Studi Confindustria su dati Eurostat e OCSE.

1.3.3 Un'analisi di dettaglio sulla spesa per Servizi generali al netto degli interessi

L'analisi descrittiva finora condotta, sembra lasciare pochi spazi alla possibilità di ridurre in modo significativo, nel nostro paese, le funzioni di spesa analizzate, proprio perché il confronto internazionale evidenzia, oltre a sostanziali omogeneità in termini di incidenza sul totale delle spese e sul Pil, anche un minor livello assoluto di erogazioni in Italia rispetto alla maggior parte degli altri paesi, per quasi tutte le funzioni di primo livello considerate.

Come si è accennato nel par. 1.2, la Divisione Cofog dei Servizi generali al netto degli interessi, evidenzia che in alcuni Gruppi, cioè sottofunzioni di spesa, presenta margini significativi di possibile riduzione, visto che, come vedremo, si manifesta uno sbilanciamento nella composizione della spesa a favore di quella funzione denominata Organi legislativi ed esecutivi, attività finanziarie fiscali e affari esteri, che ricomprende al suo interno i costi della rappresentanza politica.

Quest'ultima parte dell'analisi, quindi, sarà dedicata alla sola spesa per Servizi generali della PA al netto degli interessi, articolata nelle sue funzioni a livello di Gruppo Cofog. Il periodo preso in esame è quello tra il 2001 ed il 2011, in quanto per alcuni paesi come Svezia e Germania, non risultano disponibili dati anteriori al 2001, mentre per la Spagna l'ultimo anno disponibile è il 2010.

Nella tab. 6, quindi è rappresentato il confronto tra i sette paesi per questa funzione di spesa in termini di dimensioni assolute.

**Tab. 6 - Spesa delle Amministrazioni Pubbliche per servizi generali
al netto degli interessi per alcuni paesi europei
in milioni di euro a prezzi correnti**

	2001					
	Organi esecutivi e legislativi, attività finanziarie fiscali e affari esteri	Servizi generali del personale, di programmazione e costi di funzionamento della PA	Attività di registrazione degli elettori, gestione delle elezioni, amministraz. territ. non auton. etc.	Altri gruppi di funzioni (a)	Totale al netto interessi sul debito	Per memoria: Pil
Francia	24.080	34.582	1.591	6.154	66.407	1.495.554
Germania	26.570	16.620	2.950	10.800	56.940	2.101.900
Italia	25.130	10.495	2.705	4.689	43.019	1.255.738
Olanda	9.384	643	126	5.119	15.272	447.731
Spagna	9.643	6.027	47	1.926	17.643	680.397
Svezia	3.789	6.193	133	3.606	13.721	253.743
UK	18.846	8.970	386	3.653	31.855	1.639.943

2011						
	Organi esecutivi e legislativi, attività finanziarie fiscali e affari esteri	Servizi generali del personale, di programmazione e costi di funzionamento della PA	Attività di registrazione degli elettori, gestione delle elezioni, amministraz. territ. non auton. etc.	Altri gruppi di funzioni (a)	Totale al netto interessi sul debito	Per memoria: Pil
Francia	25.101	38.954	1.485	6.322	71.862	2.001.398
Germania	41.620	25.980	4.340	18.500	90.440	2.592.600
Italia	39.141	11.146	2.348	7.059	59.694	1.578.497
Olanda	12.725	1.413	156	6.239	20.533	601.973
Spagna (b)	17.967	12.175	70	4.796	35.008	1.048.883
Svezia	7.434	9.469	220	6.572	23.696	387.594
UK	23.244	10.719	744	7.143	41.850	1.746.578
var. % cumulata 2002-2011						
	Organi esecutivi e legislativi, attività finanziarie fiscali e affari esteri	Servizi generali del personale, di programmazione e costi di funzionamento della PA	Attività di registrazione degli elettori, gestione delle elezioni, amministraz. territ. non auton. etc.	Altri gruppi di funzioni (a)	Totale al netto interessi sul debito	Per memoria: Pil
Francia	4,2	12,6	-6,7	2,7	8,2	33,8
Germania	56,6	56,3	47,1	71,3	58,8	23,3
Italia	55,8	6,2	-13,2	50,5	38,8	25,7
Olanda	35,6	119,8	23,8	21,9	34,4	34,4
Spagna (b)	86,3	102,0	48,9	149,0	98,4	54,2
Svezia	96,2	52,9	65,4	82,2	72,7	52,8
UK	23,3	19,5	92,9	95,5	31,4	6,5

(a) Somma delle funzioni per Aiuti economici internazionali, Ricerca di base, R&S per i servizi pubblici generali e Trasferimenti tra diversi livelli di amministrazione; (b) dato del 2010.

Elaborazioni Ufficio Studi Confcommercio su dati Eurostat e OCSE.

L'Italia evidenzia un livello di spesa per Organi legislativi ed esecutivi tra il 2001 ed il 2011 quasi allineato con quello della Germania, rispettivamente poco più di 25 miliardi di euro e di oltre 39 miliardi di euro, con una crescita cumulata nel decennio di quasi il 56%. In pratica per questa funzione di 2° livello la spesa italiana è quasi doppia rispetto a Francia e Regno Unito, ma addirittura oltre tre volte quella dell'Olanda e quasi sei volte quella della Svezia.

L'informazione più interessante è tuttavia quella della tab. 7, che presenta la quota delle funzioni di 2° livello rispetto alla Divisione Cofog considerata, cioè quella dei Servizi generali delle Amministrazioni pubbliche.

Emerge in forma evidente come le spese per Organi legislativi ed esecutivi assorbissero nel 2001 già più del 58% della funzione Servizi generali nel nostro paese, per crescere ulteriormente nel 2011 a quasi il 66%, il record assoluto tra i sette paesi considerati.

Tab. 7 - Spesa delle Amministrazioni Pubbliche per Servizi generali al netto degli interessi per alcuni paesi europei
composizione % rispetto al totale Servizi generali netto interessi

2001				
	Organi esecutivi e legislativi, attività finanziarie fiscali e affari esteri	Servizi generali del personale, di programmazione e costi di funzionamento della PA	Attività di registrazione degli elettori, gestione delle elezioni, amministrazioni. territ. non auton. etc.	Altri gruppi di funzioni (a)
Francia	36,3	52,1	2,4	9,3
Germania	46,7	29,2	5,2	19,0
Italia	58,4	24,4	6,3	10,9
Olanda	61,4	4,2	0,8	33,5
Spagna	54,7	34,2	0,3	10,9
Svezia	27,6	45,1	1,0	26,3
UK	59,2	28,2	1,2	11,5
2011				
	Organi esecutivi e legislativi, attività finanziarie fiscali e affari esteri	Servizi generali del personale, di programmazione e costi di funzionamento della PA	Attività di registrazione degli elettori, gestione delle elezioni, amministrazioni. territ. non auton. etc.	Altri gruppi di funzioni (a)
Francia	34,9	54,2	2,1	8,8
Germania	46,0	28,7	4,8	20,5
Italia	65,6	18,7	3,9	11,8
Olanda	62,0	6,9	0,8	30,4
Spagna (b)	51,3	34,8	0,2	13,7
Svezia	31,4	40,0	0,9	27,7
UK	55,5	25,6	1,8	17,1
Spagna (b)	86,3	102,0	48,9	149,0
Svezia	96,2	52,9	65,4	82,2
UK	23,3	19,5	92,9	95,5

(a) Somma delle funzioni per Aiuti economici internazionali, Ricerca di base, R&S per i servizi pubblici generali e Trasferimenti tra diversi livelli di amministrazione; (b) dato del 2010.

Elaborazioni Ufficio Studi Confcommercio su dati Eurostat e OCSE.

In termini pro capite, tab. 8, l'Italia spende per Organi legislativi ed esecutivi cifre sensibilmente più elevate di Francia, Germania e Regno Unito, con un'accelerazione tra il 2001 ed il 2011.

In sintesi, non è possibile stabilire con esattezza come e quanto intervenire su questa funzione di spesa che presenta al suo interno costi di funzionamento delle istituzioni, probabilmente riconducibili a livelli più simili a quelli sostenuti negli altri grandi paesi dell'Unione Europea.

**Tab. 8 - Spesa delle Amministrazioni Pubbliche per servizi generali
al netto degli interessi per abitante per alcuni paesi europei
in euro a prezzi correnti**

2001					
	Organi esecutivi e legislativi, attività finanziarie fiscali e affari esteri	Servizi generali del personale, di programmazione e costi di funziona- mento della PA	Attività di registra- zione degli elettori, gestione delle elezioni, ammini- straz. territ. non auton. etc.	Altri gruppi di funzioni (a)	Totale al netto inte- ressi sul debito
Francia	394	565	26	101	1.086
Germania	323	202	36	131	692
Italia	441	184	47	82	755
Olanda	585	40	8	319	952
Spagna	237	148	1	47	433
Svezia	426	696	15	405	1.542
UK	319	152	7	62	539
2011					
	Organi esecutivi e legislativi, attività finanziarie fiscali e affari esteri	Servizi generali del personale, di programmazione e costi di funziona- mento della PA	Attività di registra- zione degli elettori, gestione delle elezioni, ammini- straz. territ. non auton. etc.	Altri gruppi di funzioni (a)	Totale al netto inte- ressi sul debito
Francia	385	598	23	97	1.103
Germania	509	318	53	226	1.106
Italia	645	184	39	116	983
Olanda	762	85	9	374	1.230
Spagna (b)	390	264	2	104	760
Svezia	787	1.002	23	696	2.508
UK	371	171	12	114	667
var. % cumulata 2002-2011					
	Organi esecutivi e legislativi, attività finanziarie fiscali e affari esteri	Servizi generali del personale, di programmazione e costi di funziona- mento della PA	Attività di registra- zione degli elettori, gestione delle elezioni, ammini- straz. territ. non auton. etc.	Altri gruppi di funzioni (a)	Totale al netto inte- ressi sul debito
Francia	-2,2	5,7	-12,4	-3,6	1,6
Germania	57,7	57,4	48,1	72,5	59,9
Italia	46,1	-0,3	-18,6	41,3	30,2
Olanda	30,3	111,2	19,0	17,1	29,2
Spagna (b)	64,7	78,5	31,6	120,1	75,4
Svezia	84,7	43,9	55,7	71,6	62,6
UK	16,2	12,6	81,7	84,2	23,8

(a) Somma delle funzioni per Aiuti economici internazionali, Ricerca di base, R&S per i servizi pubblici generali e Trasferimenti tra diversi livelli di amministrazione; (b) dato del 2010.

Elaborazioni Ufficio Studi Confcommercio su dati Eurostat e OCSE.

Vorremo solo concludere l'analisi con questa suggestione: se, con riferimento al dato del 2011, la spesa per abitante per Organi legislativi ed esecutivi in Italia, illustrata nella tab. 8, si allineasse a quella dei paesi di dimensioni socio-economiche comparabili con la nostra, come Francia e Germania, il risparmio di spesa sarebbe di circa 16 miliardi di euro emulando la Francia o di 8 miliardi di euro allineandoci alla Germania.

Si tratta di cifre ragguardevoli che, a regime, potrebbero scongiurare futuri incrementi di entrate o addirittura eliminazione di alcune di alcune forme di prelievo fiscale gravanti eccessivamente su famiglie e imprese, restituendo tonicità al mercato e alla domanda, e potrebbero essere realizzati con interventi legislativi di non eccessiva difficoltà, considerando i numerosi disegni di legge costituzionale e ordinaria giacenti in Parlamento circa la riduzione dei costi della rappresentanza politica e la revisione della struttura amministrativa come nel caso di Prefetture e Province.

Sempre che, ovviamente, si manifesti una reale volontà politica diretta alla presa d'atto di una non più differibile riorganizzazione e razionalizzazione della spesa pubblica.

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

2.1 La pressione fiscale apparente: le evidenze descrittive a livello internazionale

La pressione fiscale ha raggiunto nel nostro paese un livello non più sostenibile. Appare importante contestualizzare questa valutazione 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. 9).

Tab. 9 - La pressione fiscale apparente
in % del Pil

	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Danimarca	49,8	50,2	51,7	50,5	49,8	48,6	48,7	48,3	48,6	49,2
Belgio	45,8	47,1	46,8	46,5	45,9	46,3	45,6	46,0	46,4	47,5
Francia	44,4	46,0	45,6	45,9	45,2	45,0	44,1	44,5	45,7	46,9
Svezia	48,5	52,1	49,3	48,7	47,8	46,9	47,1	45,9	44,8	44,8
Italia	41,5	41,8	40,3	42,0	43,0	43,0	43,2	42,8	42,8	44,3
Austria	43,7	45,1	43,6	43,0	43,2	44,2	44,1	43,6	43,7	44,3
Finlandia	46,3	47,4	44,1	43,9	43,1	43,0	43,0	42,6	43,6	43,8
media UE17	41,3	42,2	40,7	41,2	41,2	40,8	40,4	40,3	40,7	41,6
Germania	41,5	42,8	39,7	40,0	40,0	40,2	40,8	39,3	40,0	40,8
Olanda	41,4	40,9	38,6	39,8	39,5	39,9	38,9	39,5	39,0	39,5
Ungheria	41,0	39,9	37,5	37,4	40,5	40,4	40,2	38,0	37,1	38,9
Lussemburgo	38,2	40,0	38,5	36,7	36,5	38,4	40,2	38,5	38,1	38,8
Slovenia	39,2	37,5	38,9	38,5	37,9	37,5	37,4	37,9	37,5	37,8
Regno Unito	35,9	38,1	37,4	38,1	37,6	39,3	36,4	37,2	37,9	37,4
Grecia	31,3	36,9	34,4	33,4	34,3	34,2	32,8	34,0	34,9	36,8
Malta	27,4	28,5	34,4	34,5	35,3	34,3	34,8	33,9	34,8	35,5
Rep. Ceca	35,5	33,9	35,7	35,4	35,9	34,5	33,4	33,5	34,4	35,1
Portogallo	31,8	33,7	34,9	35,6	35,9	35,9	34,4	34,8	36,1	34,9
Cipro	27,0	29,7	34,8	35,5	39,9	38,5	35,5	35,5	35,4	34,7
Estonia	36,3	31,0	30,2	30,8	31,5	32,0	36,1	34,3	33,0	33,5
Spagna	33,1	35,0	36,7	37,6	38,0	33,9	31,6	33,1	32,4	33,1
Polonia	37,3	32,8	33,1	34,1	34,8	34,3	31,8	31,8	32,3	32,5
Canada	35,1	35,7	33,3	33,3	33,1	31,7	32,2	31,2	n.d.	n.d.
Giappone	27,0	27,3	27,5	28,9	29,3	29,9	27,9	28,2	29,4	29,2
Romania	27,7	30,6	28,5	29,1	29,8	28,8	27,7	27,6	28,5	28,3
Slovacchia	40,4	34,1	31,5	29,4	29,5	29,4	29,1	28,3	28,8	28,2
Lettonia	33,1	29,9	29,4	30,8	30,8	29,7	27,0	27,4	27,7	28,1
Bulgaria	31,2	31,5	31,3	30,7	33,3	32,3	29,0	27,6	27,3	27,8
Lituania	n.d.	30,0	28,7	29,6	29,9	30,4	30,8	28,9	27,9	27,7
Irlanda	34,4	32,5	31,9	33,4	32,9	31,3	29,9	29,9	30,4	27,2
Stati Uniti	28,2	29,8	27,5	28,3	28,3	26,7	24,6	25,1	25,4	25,2

Elaborazioni Ufficio Studi Confcommercio su dati AMECO-Commissione Europea.

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 appunto qualificato come indicatore “apparente” del prelievo sui contribuenti, perché la stima cosiddetta esaustiva del Pil deve, per regolamenti internazionali, tenere conto della quota di economia sommersa, calcolata secondo i criteri illustrati dettagliatamente nella precedente Nota del 2012 e richiamati sinteticamente nel prosieguo del capitolo. 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 SEC95) o della cassa, viene rapportato ad una grandezza, il Pil, risultante da 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 sotto il profilo statistico.

Dalle evidenze della tab. 9, che per i paesi membri dell’Unione secondo i dati della Commissione Europea misura una pressione fiscale comprensiva anche dei versamenti di imposte indirette a favore del bilancio europeo, risulta che l’Italia è l’unico in ambito UE, tra quelli con una pressione fiscale già ampiamente superiore al 40%, a far registrare un incremento secco tra il 2011 e il 2012 di 1,5 punti della pressione fiscale, dal 42,8% al 44,3%, portandosi in una ideale graduatoria del 2012, al quarto posto tra i paesi euro, dopo Belgio, Francia e Austria, superando la Finlandia e allineandosi di fatto con la Svezia, paese che vanta una lunga tradizione di pressione fiscale stabilmente ancorata alla soglia del 45%.

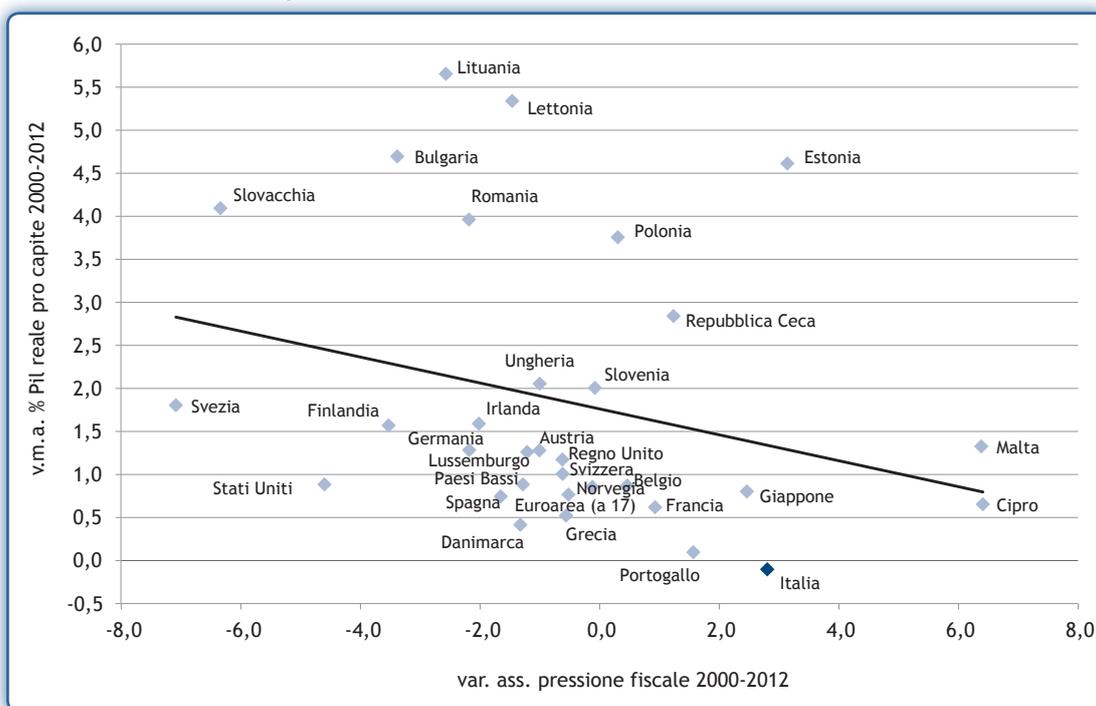
Il livello di pressione fiscale 2012 del nostro paese risulta superiore di circa 2,7 punti a quello della media dell’eurozona e largamente superiore a quello delle economie più marcatamente liberiste, come quelle anglosassoni. Nel decennio 1995-2005, l’Italia ha mantenuto un profilo della pressione fiscale perfettamente in linea con la media dell’area euro e quindi si può affermare che proprio a partire dalla seconda metà degli anni duemila si sia avviato un cambio di regime, con incrementi progressivi di gettito determinati dalla necessità di rispettare il vincolo stringente dell’indebitamento netto in rapporto al Pil, entro il limite del 3%, per evitare di incorrere nelle procedure di infrazione per disavanzi eccessivi previste dai trattati europei.

Poiché, però la quota di sommerso economico è rimasta sostanzialmente stabile negli stessi anni, le conseguenze dell’inasprimento fiscale non hanno determinato un recupero di gettito evaso, ma si sono unicamente riflesse sulla platea dei contribuenti in regola.

Questo processo di incremento del prelievo non è stato, tuttavia, indolore ed ha aggravato le già deboli prospettive di crescita della nostra economia, 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.

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 una digramma a dispersione, evidenzia la relazione inversa tra le due variabili considerate (fig. 3).

Fig. 3 - Pressione fiscale vs. crescita economica



Elaborazioni Ufficio Studi Confcommercio su dati AMECO-Commissione Europea.

E' innegabile che l'Italia figura tra i paesi, che pur partendo da livelli differenti di pressione fiscale, hanno incrementato più di altri la pressione fiscale nel corso degli anni duemila, ottenendo risultati preoccupanti in termini di produzione del reddito, con il nostro paese ad evidenziare, il solo nell'ambito del confronto, addirittura un tasso medio annuo di de-crescita del Pil reale pro capite: non a caso, come risulta dalla fig. 5 del paragrafo successivo, la nostra economia ha perso tra il 2008 ed il 2012 oltre nove punti percentuali di Pil reale pro capite, con una riduzione in termine di benessere che riporta il tenore di vita degli italiani ai livelli del 1998 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.

2.2 Sommerso economico ed evasione

L'evasione fiscale, proprio perché fenomeno inconoscibile sotto il profilo della misurazione statistica, può essere solo oggetto di stime più o meno accurate.

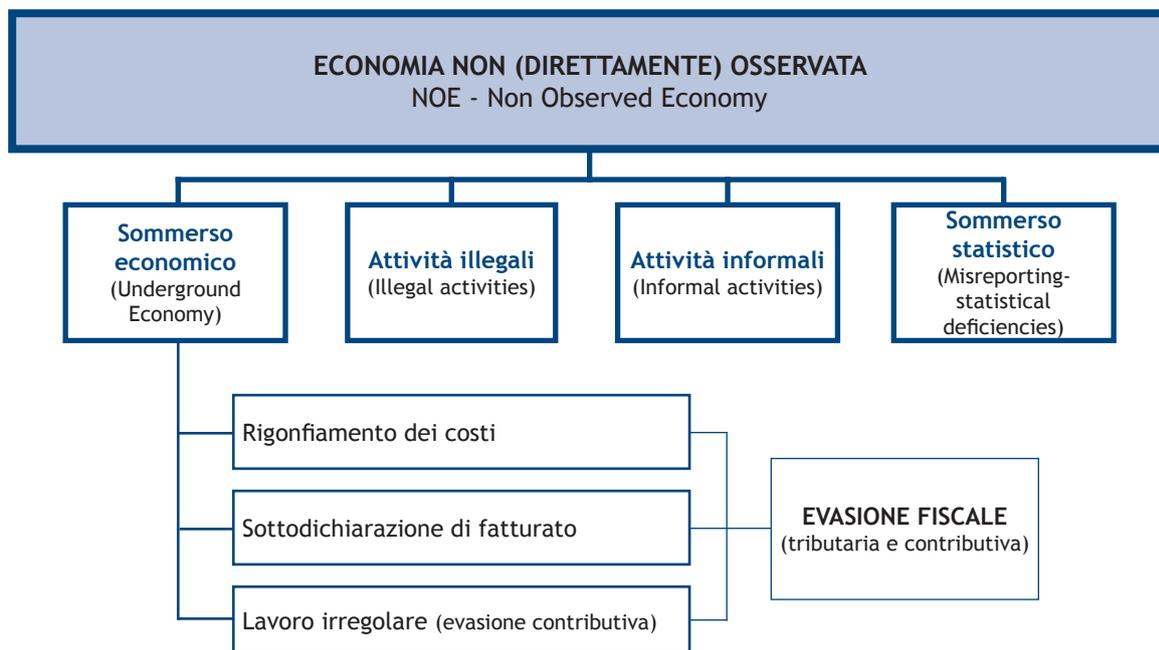
In Italia, molte analisi quantificano, nell'ambito di un intervallo di valori, l'evasione di alcuni tributi di grande importanza sotto il profilo del gettito, come nel caso dell'IVA, così come le agenzie delle entrate di alcuni paesi - è il caso della *Her Majesty's Revenue and Custom* del

Regno Unito, che oltre l'IVA, considera anche l'evasione di accise, imposte dirette e contributi - offrono stime ufficiali del *tax gap*.

Si tratta, tuttavia di eccezioni. Ne consegue che la variabile evasione fiscale deve necessariamente essere sostituita da una sua *proxy*, largamente impropria, che è il tasso di sommerso economico (in Italia, nell'anno 2008, secondo l'ultima stima diffusa dall'Istat, pari al 17,5% del prodotto lordo). Sebbene i concetti di evasione e di sommerso differiscano per moltissimi aspetti, già ampiamente trattati nella Nota presentata nel 2012¹ e alla quale si rimanda per tutti gli aspetti metodologici relativi alle stime esaustive del Pil secondo i regolamenti internazionali (SNA93 in sede Onu e SEC95 in sede UE), è fuor di dubbio che il sommerso economico generi la quota prevalente di evasione fiscale, poiché nell'area dell'economia non (direttamente) osservata 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.

Il sommerso economico è, dunque, la parte di economia non osservata (*Non-Observed Economy*, NOE) derivante dall'attività di produzione di beni e servizi che, pur essendo legale, sfugge all'osservazione diretta in quanto connessa al fenomeno della frode fiscale e contributiva, come evidenziato nella fig. 4.

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



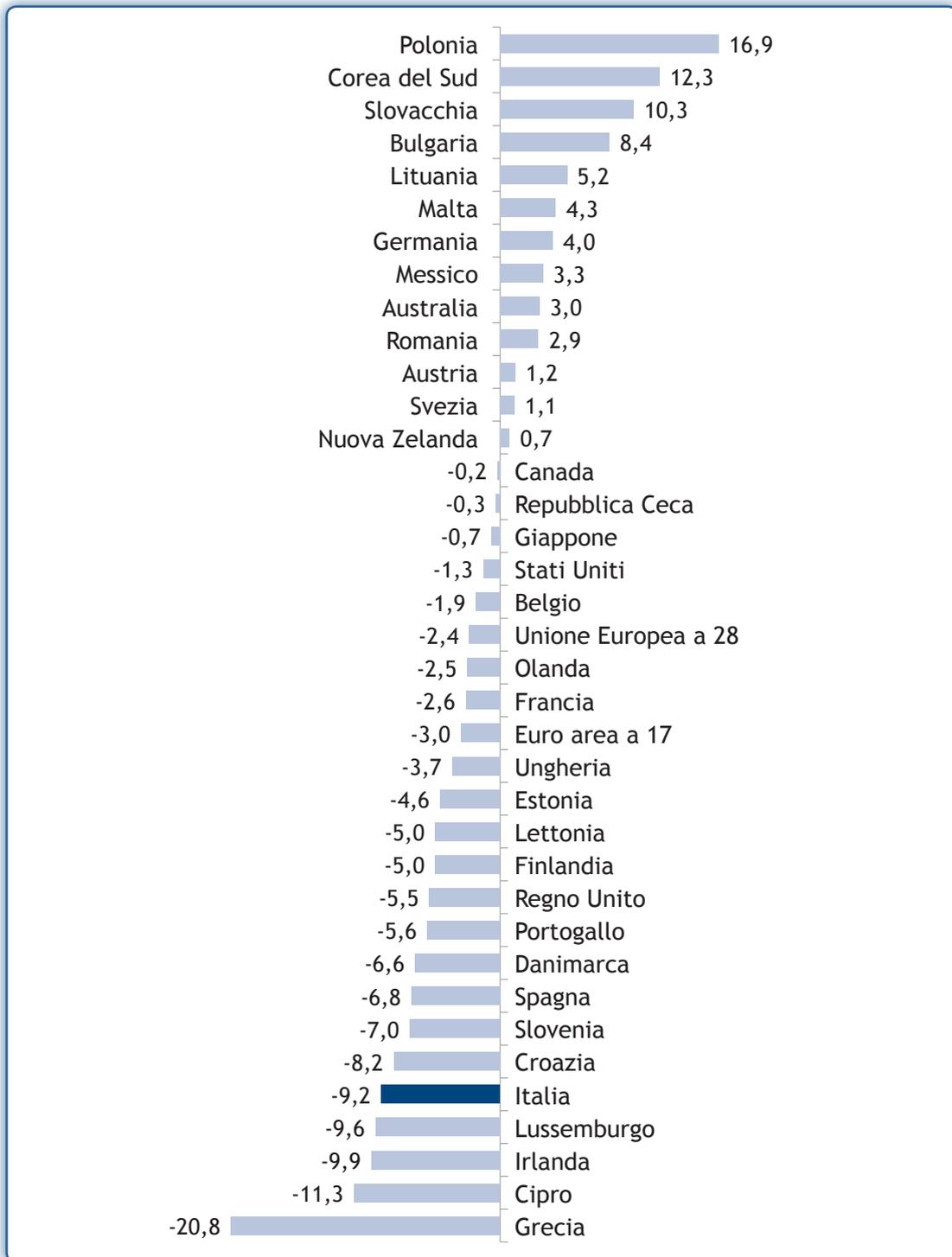
Come si è accennato, per quanto concerne l'Italia, l'ultimo dato ufficiale disponibile relativamente al sommerso economico risale al 2008.

Tra il 2008 e il 2012 Stati Uniti e Giappone, anche se in forma più contenuta, e molte economie europee avanzate, tranne Germania e Austria, hanno registrato flessioni cumulate del Pil pro capite più

¹ Ufficio Studi Confcommercio, Una nota sulle determinanti dell'economia sommersa, maggio 2012.

o meno accentuate (fig. 5) - fra le più elevate il -9,2% dell'Italia - ed appare dunque difficile valutare come l'ultimo quinquennio, sostanzialmente recessivo, abbia impattato sull'economia sommersa.

Fig. 5 - Il Pil reale pro capite nelle economie avanzate: var. % 2008-2012



Elaborazioni Ufficio Studi Confcommercio su dati AMECO-Commissione Europea.

Una lettura superficiale potrebbe indurre a pensare che la crisi abbia spinto nell'area del sommerso molte imprese, nel tentativo di resistere alla fase avversa del ciclo e salvaguardare i

livelli occupazionali con l'evasione contributiva. Ma potrebbe, per contro, essersi verificato che la recessione abbia colpito anche, e in misura forse più accentuata, le unità produttive già di per sé marginali, che abbondano nell'area dell'*underground economy*, portando statisticamente ad un paradossale risultato di ridimensionamento della quota di sommerso economico incorporata nelle stime del Pil.

Sotto il profilo statistico-descrittivo, l'unica parziale indicazione disponibile è quella sulla distribuzione delle unità di lavoro standard secondo la posizione contributiva, vale a dire tra ula regolari ed irregolari (tab. 10).

Tab. 10 - Il tasso di irregolarità dell'occupazione in Italia
unità di lavoro standard in migliaia

	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Ula regolari	19.472	20.301	21.479	21.814	22.058	21.997	21.282	21.079	21.114	20.884
Ula irregolari	3.016	3.111	2.933	2.975	2.969	2.942	2.945	2.888	2.888	2.862
Irregolari in % delle Ula totali	13,4	13,3	12,0	12,0	11,9	11,8	12,2	12,1	12,0	12,1
variazioni % medie annue										
	1993-95	1996-00	2001-05	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Ula regolari	-1,6	0,8	1,1	1,6	1,1	-0,3	-3,2	-1,0	0,2	-1,1
Ula irregolari	-0,3	0,6	-1,2	1,4	-0,2	-0,9	0,1	-1,9	0,0	-0,9

Elaborazioni Ufficio Studi Confcommercio su dati Istat.

Non emergono evidenze che lascino supporre un travaso occupazionale verso la dimensione irregolare e quindi forme di “immersione” delle unità produttive per effetto della crisi. È certamente vero che dal 2008 in avanti il tasso di irregolarità abbia invertito la tendenza discendente che lo aveva caratterizzato sino a quel momento, ritornando sui livelli del 2005, ma l'incremento del tasso medesimo è da ascrivere essenzialmente alla flessione delle unità di lavoro regolari, molto pesante nel 2009, anno della recessione più intensa, con -3,2%, più che ad un incremento della componente irregolare e quindi dell'evasione contributiva.

Si può ragionevolmente ritenere, quindi, che nel complesso la quota di sommerso economico possa essere rimasta stabile sui livelli del 2008, cioè attorno al 17,5% anche negli anni successivi a quello dell'ultima stima ufficiale diffusa dall'Istat.

Ai fini dell'aggiornamento della base dati finalizzata ad alimentare il modello economico di stima indiretta dell'evasione fiscale, si è provveduto ad un aggiornamento per la Svezia, relativamente al 2007, così come si è ricorso alle stime del *tax gap* elaborate dal HM *Revenue&Customs*, disponibili fino al 2011, per il Regno Unito.

Per tutti gli altri paesi i cui dati alimentano la matrice utilizzata nelle stime, avendo ravvisato una concordanza, testata mediante una regressione lineare, tra i dati del metodo statistico o diretto, cioè quello a cui si attengono gli istituti di statistica per le stime esaustive del Pil, ed

il metodo indiretto basato sostanzialmente sull'impiego del circolante e sugli indicatori multipli MIMIC, quale ad esempio quello utilizzato da Schneider, si è proceduto ad una stima dei dati del 2010 e del 2011 attraverso il ricorso alle evidenze più aggiornate dello studio di Schneider relativo alla dimensione e allo sviluppo della *shadow economy* in 31 paesi europei e 5 paesi OCSE non europei tra il 2003 ed il 2012 (Schneider, 2010, 2012, Schneider e al., 2010).

Il risultato di questo aggiornamento è rappresentato nella tab. 11.

Tab. 11 - Quota di economia non osservata in percentuale del Pil

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

Elaborazioni Ufficio Studi Confcommercio su dati UNECE, Istituti nazionali di statistica e Schneider (2012).

2.3 Indicazioni sulla pressione fiscale legale o effettiva

A questo punto si può procedere ad un confronto tra pressione fiscale apparente, misurata dal rapporto tra il gettito tributario e contributivo e il Pil ufficiale, con al suo interno la componente NOE, e pressione fiscale effettiva, misurata al netto dell'economia sommersa.

In questa sede non ci soffermeremo nuovamente sui profili di lungo periodo, avendo già proposto nella Nota del 2012 le nostre valutazioni sugli andamenti storici.

Le evidenze di maggiore interesse restano limitate alle differenze tra paesi con più marcati tratti liberisti dei sistemi economici, come Regno Unito, Stati Uniti, Australia e Canada, rispetto alla gran parte dei paesi europei che, organizzati nelle forme dell'economia sociale di mercato, presentano livelli di pressione fiscale apparente prossimi al 45% e in qualche caso superiori, come nel caso della Danimarca (tab. 9). Fanno eccezione a questa regola Spagna e Irlanda, con livelli di pressione fiscale ridottasi negli ultimi vent'anni dal 36% al 30% circa, e l'Olanda che a partire dai primi anni duemila ha riportato la pressione fiscale al di sotto del 40%.

In particolare per l'Italia, noto anche il dato del 2012 che porta il nostro paese al record storico del 44,3% - in via di pronto ritocco verso il 44,6% nel 2013 - si può ritenere che a partire dal 2007 si sia verificato un vero e proprio cambio di regime, con un innalzamento strutturale della pressione fiscale apparente, accentuatosi proprio tra la fine del 2011 ed il 2012 con le ripetute manovre sulle entrate, per fronteggiare la crisi del debito sovrano indotta dalle forti tensioni sullo *spread* BTP-Bund, realizzate mediante l'introduzione dell'IMU e l'innalzamento dell'aliquota ordinaria dell'IVA.

L'aggiornamento della pressione fiscale effettiva, cioè del rapporto tra il gettito fiscale ed il Pil depurato della componente dell'economia non osservata, essenzialmente costituita dal sommerso economico, è illustrato nella tab. 12.

Appare evidente come in termini di pressione fiscale effettiva, il tristissimo primato appartenga al nostro paese con quasi il 52% nel 2011 (che arriva al 54% nel 2012, un livello simile a quello del 1997, anno dell'eurotassa per l'ingresso nell'euro). Si tratta di un dato che porta l'Italia non solo a raggiungere, ma addirittura a superare i paesi scandinavi che tradizionalmente presentano una pressione fiscale apparente prossima al 50%, con al contrario quote modeste di economia sommersa all'interno del proprio Pil.

Naturalmente, l'osservazione più immediata è che una efficace azione di contrasto all'evasione fiscale risulta imprescindibile, non solo per ragioni astratte di equità, ma soprattutto per eliminare o ridurre il più possibile quella forma di concorrenza sleale che, attuata mediante l'evasione, danneggia le imprese che si muovono nel solco della legalità tributaria e contributiva e danneggia in generale tutti quei contribuenti che non si sottraggono a comportamenti ispirati alla trasparenza e alla fedeltà fiscale.

Va anche detto però, che lo sforzo diretto al recupero di gettito, non deve mettere in secondo piano l'urgenza di ridurre la pressione fiscale, nel senso che tutte le varie forme di contrasto all'evasione e accertamento dei redditi, sempre più mirate e sofisticate, predisposte

dall'amministrazione devono anche tradursi in una restituzione fiscale ai cittadini/contribuenti, sia in termini di prelievo diretto (cioè sui redditi), sia in termini di carico contributivo. Questa, infatti, appare come l'unica strada percorribile per liberare le risorse necessarie a rimettere in moto il meccanismo della crescita e far tornare il nostro paese su un sentiero di sviluppo stabile e duraturo, in un quadro di stabilità finanziaria e di equilibrato controllo dei conti pubblici.

Tab. 12 - Pressione fiscale effettiva
in % del Pil al netto dell'economia sommersa

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Austria										50,8
Belgio						48,6				
Danimarca										
Francia				46,4					47,8	
Irlanda							34,4			
Italia	51,6	53,6	50,7	51,5	52,0	54,8	52,7	52,5	51,7	51,7
Olanda				41,8						
UK										
Spagna									39,4	
Svezia		51,5	51,9	51,2	53,6	54,0	54,5	54,8	54,8	52,5
Australia									30,8	29,2
Canada	37,0	36,4	36,2	36,5	36,8	37,6	37,6	37,3	36,5	36,0
Messico		18,6	18,1	17,2	17,3	18,2	17,3	18,1	19,2	19,5
Norvegia				42,2						
Stati Uniti	28,3	28,6	29,1	29,3	29,8	30,1	30,8	30,6	31,0	30,0
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Austria			47,7						45,8	45,8
Belgio	49,0								47,3	47,7
Danimarca		50,2							49,3	49,6
Francia							46,9		46,3	47,5
Irlanda									30,9	31,4
Italia	50,1	50,7	49,7	49,1	50,9	51,9	52,1		52,1	51,8
Olanda									39,8	39,3
UK			40,2	40,7	41,4	40,7	42,2	39,1	40,0	40,6
Spagna									36,7	35,8
Svezia	50,4			51,7					48,2	47,0
Australia									25,9	n.a
Canada	34,4	34,3	34,1	34,0	34,2	33,8	33,1		31,7	31,7
Messico	18,8	19,8							21,4	24,7
Norvegia				43,0					42,7	42,5
Stati Uniti	27,8	27,3	27,6	29,3					26,6	26,8

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

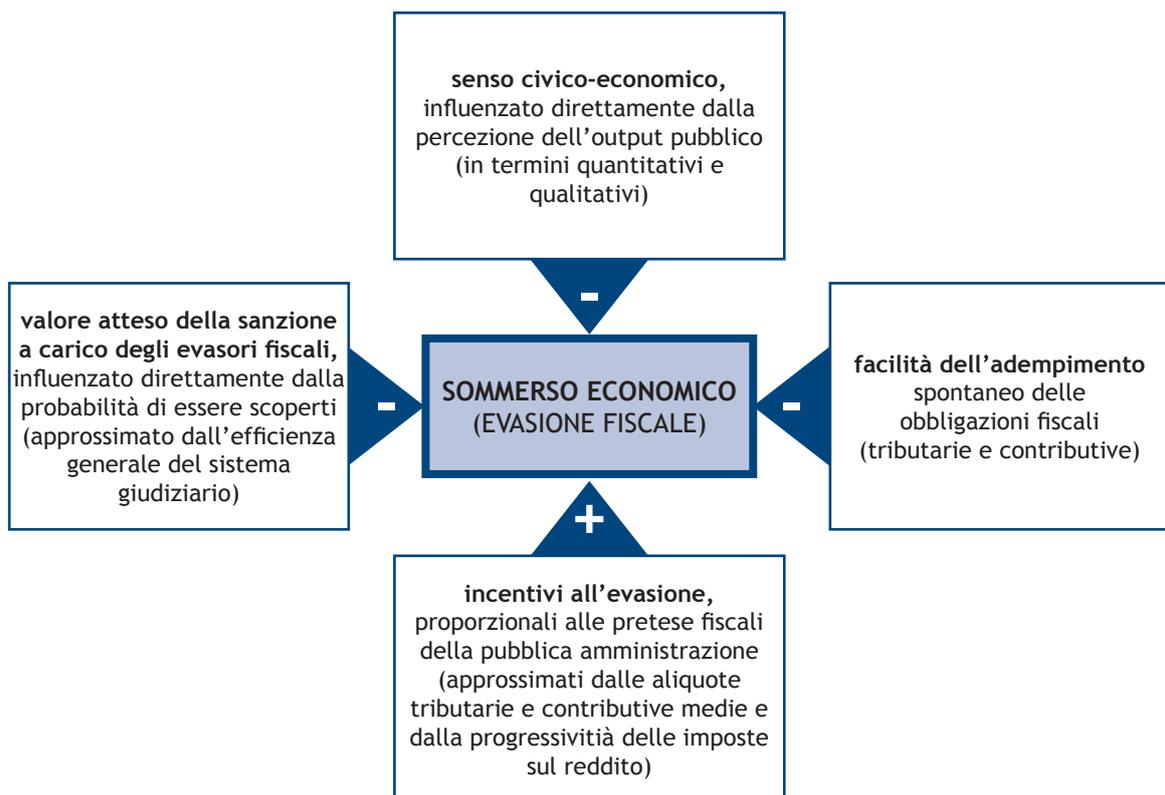
3. INCENTIVI E DISINCENTIVI ALL'EVASIONE FISCALE

In questo lavoro vogliamo spiegare dal punto di vista dell'economia perché osserviamo un certo tasso di sommerso in un determinato paese in qualche punto del tempo.

L'idea è di costruire, secondo un semplice modello economico, largamente utilizzato in letteratura, 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 (capitolo 4).

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' certamente la più grande parte dell'evasione dipende dal sommerso economico.

Fig. 6 - Determinanti del sommerso economico



In Italia, il problema dell'evasione fiscale è particolarmente grave. Ci sono due modi per affrontare il problema: stabilire che gli italiani sono geneticamente disonesti oppure, in alternativa, fare un attento scrutinio sullo stato delle variabili che possono determinare il livello osservato o stimato di evasione e sommerso. Naturalmente, qui si sceglie la seconda strada. La

prima non solo è falsa, inesistente: quand'anche fosse vera, sarebbe inutile, nel senso che non ci sarebbero soluzioni percorribili.

Il modello economico che abbiamo in mente è schematizzato nella fig. 6. L'impostazione della ricerca è simile a quella adottata in molti studi (Schneider-Enste, 2006, Bovi-Dall'Anno, 2007): la strategia "exit" dall'economia ufficiale all'economia non osservata è positivamente correlata al peso fiscale e contributivo, all'eccesso di regolamentazione dei mercati e ai costi dell'adempimento spontaneo (cioè è negativamente correlata alla facilità dell'adempimento). E' negativamente correlata, altresì, alla percezione della quantità-qualità dei servizi pubblici e alla probabilità di incorrere in una pena.

Il problema che affrontiamo in questo capitolo è quello di costruire delle variabili, cioè grandezze misurabili nei diversi paesi e in qualche punto del tempo, per dare conto delle (reali ma non osservabili né misurabili) determinanti teoriche dell'evasione fiscale².

3.1 Gli incentivi al sommerso economico e all'evasione fiscale

La logica e l'evidenza empirica indicano tra i principali incentivi a evadere l'entità delle pretese della pubblica amministrazione sui redditi dei cittadini (e delle imprese; a questo stadio la distinzione non è rilevante).

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

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, il cosiddetto *tax wedge* esteso. Esso è pari al *total tax wedge* di fonte OCSE, comprensivo quindi dei contributi sociali a carico del lavoratore e del datore di lavoro, più l'aliquota standard dell'IVA per la quota di consumi sul Pil nello specifico paese e nei vari punti del tempo considerati nell'analisi (tab. 13).

I pregi di quest'impostazione sono evidenti: è semplice, basata su pochi dati controllabili ed ha una chiara logica economica (dove miscela imposte dirette e indirette, al fine di non scambiare un ridotto *tax wedge* per un indicatore di bassa pretesa fiscale, dal momento che la pretesa fiscale potrebbe operare attraverso altre basi imponibili come i consumi). E', invece, il caso di discuterne brevemente i difetti.

2 Non prendiamo in considerazione il tema del rapporto tra sommerso economico e crescita economica. La letteratura sull'argomento non rigetta a priori l'idea che l'economia sommersa costituisca un indice di delegittimazione dell'ordine socio-economico-istituzionale, nonché della delegittimazione delle "esistenti regole delle attività economiche ufficiali. L'exit option verso l'economia sommersa è così un fondamentale limite allo stato Leviatano e potrebbe aiutare ad assicurare la libertà economica" (Schneider-Enste, 2006).

**Tab. 13 - Tassazione sul reddito da lavoro dipendente,
aliquote standard dell'IVA e tax wedge esteso
anno 2011**

	Tax wedge (1)	Aliquota standard IVA (2)	TWE (3)
Australia	26,7	10,0	32,0
Austria	48,5	20,0	59,1
Belgio	56,1	21,0	66,9
Canada	30,7	5,0	33,5
Cile	7,0	19,0	18,4
Corea	20,5	10,0	25,7
Danimarca	38,8	25,0	50,8
Estonia	40,3	20,0	50,2
Finlandia	42,3	23,0	54,4
Francia	49,9	19,6	60,8
Germania	49,8	19,0	60,4
Giappone	30,8	5,0	33,8
Grecia	42,4	23,0	59,2
Irlanda	25,8	21,0	35,6
Islanda	34,1	25,5	46,8
Israele	19,4	16,0	28,5
Italia	47,6	20,0	59,8
Lussemburgo	36,2	15,0	40,6
Messico	18,7	16,0	28,9
Nuova Zelanda	15,9	15,0	24,7
Norvegia	37,6	25,0	47,4
Olanda	38,0	19,0	46,3
Polonia	34,3	23,0	48,1
Portogallo	38,0	23,0	52,8
Regno Unito	32,7	20,0	45,0
Repubblica Ceca	42,6	20,0	52,6
Slovacchia	38,8	20,0	50,1
Slovenia	42,6	20,0	54,1
Spagna	40,0	18,0	50,3
Stati Uniti	18,3	-	18,3
Svezia	42,8	25,0	54,4
Svizzera	21,9	8,0	26,3
Turchia	38,2	18,0	51,0
Ungheria	49,5	25,0	62,4

(1) Incidenza delle imposte e dei contributi sul lavoro per single senza figli al 100% della retribuzione media; (2) aliquota IVA standard al primo gennaio dell'anno; (3) tax wedge esteso = tax wedge + (aliquota standard moltiplicata per l'incidenza dei consumi delle famiglie sul Pil).

Elaborazioni Ufficio Studi Confcommercio su dati OCSE.

Intanto, scegliere il *single* senza figli a un livello di reddito pari al reddito medio riduce la generalità dell'indicatore perché la modificazione della composizione familiare sovente modifica la pretesa fiscale dell'operatore pubblico, specialmente in alcuni paesi. E', comunque, fortemente improbabile - e confermato dai dati - che le politiche di assistenza o, per esempio, di sostegno alla famiglia, sovvertano radicalmente l'ordinamento tra paesi e nel tempo dell'indice di pretesa fiscale. Piuttosto, conviene sottolineare che il *tax wedge* riferito al *single* (senza figli) sovrastima certamente il tasso di pretesa fiscale (il *tax wedge* per famiglie con figli è inferiore, e nel caso di alcune nazioni, anche di molto, rispetto all'aliquota gravante sul *single*).

Il fatto di considerare la principale imposta indiretta aiuta a rappresentare meglio la pressione fiscale legale (cioè la pretesa a priori) e poiché la base imponibile dell'IVA sono i consumi la somma tra aliquota IVA e *tax wedge* passa per il rapporto tra consumi e Pil, al fine di sommare grandezze in qualche modo comparabili. Ma anche in questo caso, il fatto di considerare soltanto l'aliquota standard può generare qualche imperfezione nei livelli di *tax wedge* esteso. Certamente, l'aliquota standard sovrastima la pretesa fiscale sull'IVA ma non muta l'ordinamento internazionale del TWE.

Infatti, come si vede da tab. 13 l'Italia si posiziona ai primi posti per indice di pretesa fiscale (al quinto, per la precisione). Considerando l'incremento di pressione fiscale osservato nel nostro paese nel corso del 2012, che va ben oltre il passaggio da 20 al 21% dell'aliquota standard avvenuto nel settembre 2011, possiamo concludere che l'Italia si appresta a battere ogni record di pressione fiscale tra i paesi OCSE. E' riconosciuto in modo sempre più convinto e diffuso che tali record non giovano granché alla crescita economica, all'occupazione e al benessere dei cittadini.

3.1.2 La pressione fiscale: la progressività del sistema tributario

Un altro indice che vale la pena di testare come possibile determinante dell'evasione fiscale è la progressività del sistema tributario: una forte progressività dell'imposta personale spinge a nascondere l'imponibile al fine di ridurre l'aliquota media cui si deve sottostare.

L'indicatore di progressività adottato si basa sui calcoli dell'OCSE riguardo all'aliquota d'imposta richiesta su alcuni ammontari di reddito per la tipologia di contribuente *single* senza figli. Le cautele espresse a tale proposito nel paragrafo 3.1.1 si applicano anche in questo contesto.

La formulazione dell'indicatore è una somma ponderata delle elasticità dell'imposta al reddito per quattro livelli di reddito³.

L'indice di progressività (tab. 14) vale 1 se l'imposta sul reddito è proporzionale mentre assume via via valori positivi sempre più elevati nel caso di variazioni consistenti delle aliquote al passaggio da uno scaglione all'altro. Esempio del primo tipo è il Cile mentre il Messico, avendo un'imposta ridottissima nel primo scaglione che cresce sensibilmente al secondo scaglione è un esempio di progressività rilevante, almeno secondo la logica qui adottata. L'Italia assume valori intermedi (1,5) nella graduatoria internazionale. L'indice adottato non considera gli effetti sulla progressività complessiva

3 Per la descrizione della formula, dei fattori di ponderazione e dei calcoli effettuati cfr. Ufficio Studi Confcommercio, Una nota sulle determinanti dell'economia sommersa, maggio 2012, p. 68.

del sistema tributario della presenza di altre imposte proporzionali o scarsamente progressive, come l'IVA. Questi effetti mitigano la progressività in proporzione della quota di gettito derivante dalle imposte indirette rispetto alle imposte dirette. L'aver trascurato questi effetti, contrariamente ai casi discussi nel paragrafo 3.1.1, può distorcere la graduatoria della progressività. Non è un caso che, come si vedrà nel capitolo 4, l'indice di progressività non è risultato statisticamente significativo.

Tab. 14 - Indice di progressività sul reddito personale da lavoro (2011)

Australia	1,87	Giappone	1,29
Austria	1,53	Corea	1,76
Belgio	1,44	Lussemburgo	1,88
Canada	1,52	Messico	10,86
Cile	1,05	Olanda	1,46
Rep. Ceca	1,47	Nuova Zelanda	1,78
Danimarca	1,24	Norvegia	1,47
Estonia	1,23	Polonia	1,11
Finlandia	1,74	Portogallo	1,99
Francia	1,36	Slovacchia	1,41
Germania	1,33	Slovenia	1,40
Grecia	1,63	Spagna	1,58
Ungheria	1,39	Svezia	1,68
Islanda	1,50	Svizzera	1,64
Irlanda	2,74	Turchia	1,30
Israele	2,65	Regno Unito	1,45
Italia	1,50	Stati Uniti	1,55

Elaborazioni Ufficio Studi Confcommercio su dati OCSE.

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

Come già indicato nella “Nota sulle determinanti dell'economia sommersa - maggio 2012”, il valore atteso della pena (è il prodotto tra la probabilità di essere scoperti e la sanzione che si dovrà corrispondere) ha un ruolo rilevante nel determinare l'ampiezza del sommerso economico ed è connesso alla presenza o meno di un efficace sistema di controllo e di sanzioni. La difficile misurazione della qualità di tale sistema nei diversi paesi per la mancanza di informazioni specifiche, ci ha portato a scegliere come *proxy* la valutazione dell'efficacia complessiva del sistema della giustizia civile, piuttosto che l'efficacia dell'amministrazione tributaria.

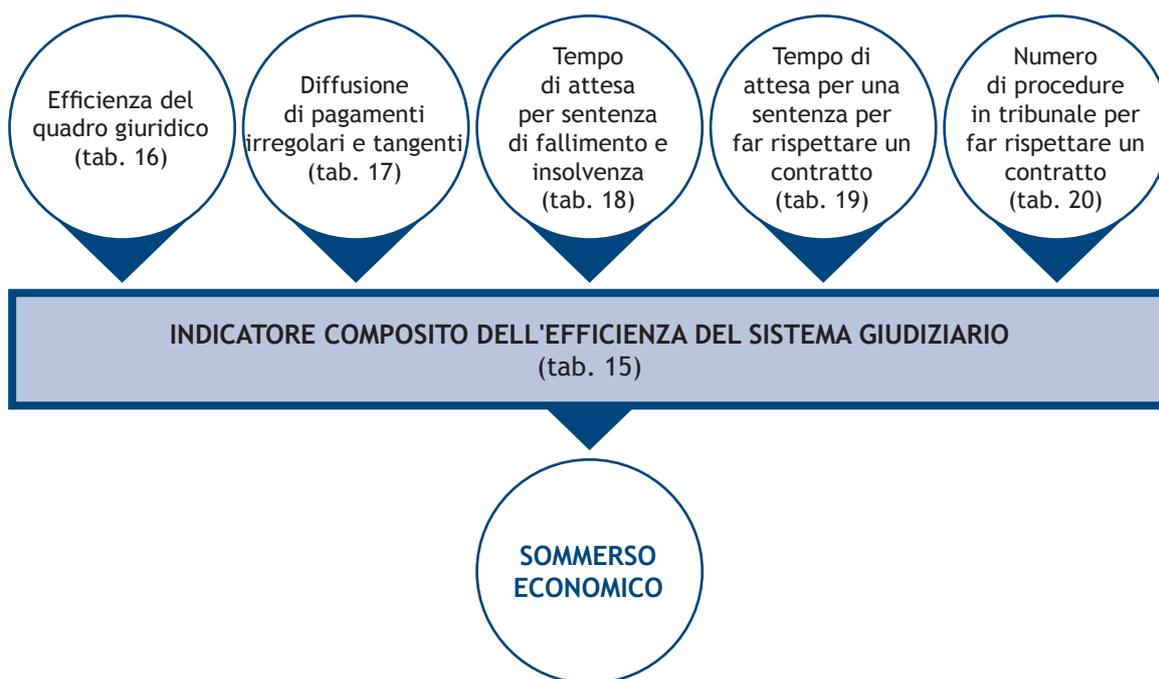
Alla base di questa scelta vi è l'ipotesi che ad un buon sistema giudiziario in generale corrisponda anche un efficace sistema di deterrenza degli illeciti di natura tributaria e contributiva. La fig. 7 illustra il passaggio dall'ipotesi di partenza alla variabile effettivamente osservata.

Fig. 7 - Operazionalizzazione della variabile Valore atteso della pena



Si rimanda al Riquadro 1 (p. 66) per la metodologia della costruzione dell'indicatore composto sull'efficienza del sistema giudiziario che si basa su variabili di tipo qualitativo e quantitativo elaborati dal World Economic Forum e dalla Banca Mondiale (fig. 8).

Fig. 8 - La costruzione dell'indicatore composto sull'efficienza del sistema giudiziario



Pur con tutta la cautela che richiede l'utilizzo di informazioni tratte da questo tipo di indagini, l'indicatore fornisce una buona misura del livello di efficienza del sistema giustizia dei paesi presi in esame.

Nella graduatoria 2012 dell'indicatore composto sul livello di efficienza del sistema giudiziario, l'Italia è all'ultimo posto tra i paesi considerati, dove operano sistemi giudiziari molto diversi, riflettendo le differenze delle tradizioni giuridiche nazionali. Tale situazione non ha registrato negli anni cambiamenti di rilievo in quanto il nostro Paese ha sempre occupato la posizione più bassa e ha peggiorato addirittura il suo punteggio. Nella graduatoria 2012 l'Italia è preceduta da Grecia, Slovacchia, Slovenia e Malta (tab. 15).

Tab. 15 - L'indicatore composito sull'efficienza del sistema giudiziario

Ranking (su 26)		Punteggio (1-7)		
		2012	2010	2000
1	Irlanda	5,9	6,1	6,5
2	Olanda	5,8	5,8	6,1
3	Finlandia	5,8	5,7	6,0
4	Regno Unito	5,8	5,8	6,0
5	Lussemburgo	5,8	5,8	6,2
6	Norvegia	5,7	5,7	5,8
7	Austria	5,7	5,8	6,1
8	Giappone	5,7	5,8	5,8
9	Australia	5,7	5,7	6,1
10	Svezia	5,6	5,8	5,5
11	Germania	5,5	5,5	5,9
12	Belgio	5,5	5,5	5,8
13	Danimarca	5,4	5,5	4,8
14	Canada	5,2	5,3	5,6
15	Francia	5,2	5,3	5,6
16	Stati Uniti	5,1	5,1	5,7
17	Estonia	4,6	4,6	4,7
18	Portogallo	4,5	4,5	4,8
19	Spagna	4,3	4,3	4,9
20	Messico	4,1	4,1	4,3
21	Cipro	4,1	4,2	4,3
22	Malta	3,9	4,1	4,3
23	Slovenia	3,7	3,8	4,0
24	Slovacchia	3,6	3,6	3,5
25	Grecia	3,4	3,5	4,1
26	Italia	3,1	3,2	3,6

Scala punteggio da 1 a 7 (dove 7 rappresenta la situazione migliore).

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

Le prime 5 posizioni in graduatoria sono occupate da paesi del Nord Europa (Irlanda, Olanda, Finlandia, Regno Unito, Lussemburgo), ma le valutazioni espresse non riflettono nel complesso la presenza di sistemi “perfetti” in quanto nessuno di essi raggiunge il punteggio massimo nella valutazione e, nello stesso tempo, le valutazioni espresse per questi paesi registrano un calo del punteggio rispetto al 2000.

Da segnalare, comunque, per l'Italia, alcuni recenti provvedimenti finalizzati a migliorare l'efficienza degli uffici giudiziari che hanno riguardato la riorganizzazione territoriale dei tribunali con l'accorpamento delle sedi minori, l'informatizzazione degli uffici per ridurre i tempi di lavoro, la riduzione del contenzioso.

Le valutazioni dei singoli indicatori di base che hanno concorso a definire l'indice composito, confermano la posizione in graduatoria dell'Italia.

L'indicatore sull'efficienza del quadro giuridico di riferimento per le controversie tra imprese, pone l'Italia tra i paesi con un grado di efficienza molto basso: nella graduatoria del 2012 l'Italia occupa la penultima posizione preceduta da Grecia, Slovenia, Portogallo e Messico.

Tale situazione persiste da tempo e non ha mostrato in questi anni una decisa inversione di tendenza, anzi la posizione del nostro Paese risulta addirittura peggiorata rispetto al 2000.

L'attivazione dei "tribunali delle imprese" prevista dal decreto sulle liberalizzazioni (Decreto Legge 24 gennaio 2012, n.1) presso i quali trattare con maggiore specializzazione le controversie d'impresa, può apportare un effettivo vantaggio in termini di rapidità e di qualità nell'emanazione dei provvedimenti di giustizia civile.

Pur occupando una posizione migliore dell'Italia, va segnalato come importanti paesi europei quali il Regno Unito, la Germania, l'Austria, la Francia, registrano un calo del punteggio della valutazione rispetto al 2000 (tab. 16).

Tab. 16 - L'efficienza del quadro giuridico

Ranking (su 26)		Punteggio (1-7)		
		2012	2010	2000
1	Svezia	5,7	6,0	6,0
2	Finlandia	6,0	5,8	6,3
3	Olanda	5,6	5,5	6,7
4	Norvegia	5,6	5,6	6,2
5	Regno Unito	5,4	5,3	6,4
6	Canada	5,4	5,4	6,5
7	Lussemburgo	5,2	5,3	6,8
8	Danimarca	5,1	5,5	6,7
9	Australia	5,0	5,1	6,8
10	Germania	4,9	4,9	6,5
11	Austria	4,8	5,0	6,4
12	Cipro	4,6	4,6	4,9
13	Irlanda	4,6	4,5	6,5
14	Giappone	4,5	4,8	5,2
15	Stati Uniti	4,5	4,5	6,4
16	Francia	4,4	4,9	5,8
17	Estonia	4,3	4,3	4,8
18	Belgio	4,2	4,1	5,9
19	Malta	3,9	4,2	4,6
20	Spagna	3,7	3,5	5,8
21	Messico	3,3	3,1	4,1
22	Portogallo	2,9	2,7	4,8
23	Slovenia	2,7	2,9	4,6
24	Grecia	2,5	2,8	4,4
25	Italia	2,5	2,6	4,4
26	Slovacchia	2,4	2,2	4,1

Scala punteggio da 1 a 7 (dove 7 rappresenta la situazione migliore).

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

Preoccupante fenomeno riscontrato in Italia, è la diffusione di pagamenti irregolari e di tangenti: la posizione occupata dal nostro Paese è tra le più basse (25° posto), prima della Slovacchia, mentre i paesi del Nord Europa non sembrano interessati da questo malcostume e occupano i primi posti della classifica.

Nel corso degli anni le valutazioni sulla diffusione della corruzione in Italia non ha registrato significativi miglioramenti (tab. 17).

Tab. 17 - La diffusione di pagamenti irregolari e tangenti

Ranking (su 26)		Punteggio (1-7)		
		2012	2010	2000
1	Svezia	5,7	6,0	6,0
2	Finlandia	6,0	5,8	6,3
3	Olanda	5,6	5,5	6,7
4	Norvegia	5,6	5,6	6,2
5	Regno Unito	5,4	5,3	6,4
6	Canada	5,4	5,4	6,5
7	Lussemburgo	5,2	5,3	6,8
8	Danimarca	5,1	5,5	6,7
9	Australia	5,0	5,1	6,8
10	Germania	4,9	4,9	6,5
11	Austria	4,8	5,0	6,4
12	Cipro	4,6	4,6	4,9
13	Irlanda	4,6	4,5	6,5
14	Giappone	4,5	4,8	5,2
15	Stati Uniti	4,5	4,5	6,4
16	Francia	4,4	4,9	5,8
17	Estonia	4,3	4,3	4,8
18	Belgio	4,2	4,1	5,9
19	Malta	3,9	4,2	4,6
20	Spagna	3,7	3,5	5,8
21	Messico	3,3	3,1	4,1
22	Portogallo	2,9	2,7	4,8
23	Slovenia	2,7	2,9	4,6
24	Grecia	2,5	2,8	4,4
25	Italia	2,5	2,6	4,4
26	Slovacchia	2,4	2,2	4,1

Scala punteggio da 1 a 7 (dove 7 rappresenta la situazione migliore).

Elaborazioni Ufficio Studi Confindustria su dati Word Economic Forum, Banca Mondiale.

L'approvazione della legge 190 del 2012, che introduce nel nostro ordinamento misure di prevenzione e repressione della corruzione nella Pubblica Amministrazione, rappresenta un primo intervento organico per arginare il fenomeno con strumenti penali ed investigativi più adeguati.

Grave è anche nel nostro paese l'incapacità della giustizia civile a chiudere in tempi brevi le procedure di fallimento di un'impresa, ritardo che il sistema delle imprese paga in termini di minori investimenti e immobilizzo di capitali.

Pur non posizionandosi agli ultimi posti, l'Italia registrava nel 2012 un tempo di attesa elevato (circa due anni, occupando la sedicesima posizione) se confrontato con i tempi più brevi dell'Irlanda e del Giappone (tab. 18).

Passi avanti sono attesi dalle nuove norme introdotte dal c.d. Decreto Sviluppo (D.L. 22 giugno 2012, n. 83) che modificano la legge fallimentare, con lo scopo di favorire una rapida emersione della crisi d'impresa e di favorire le soluzioni concordate tra aziende in difficoltà e creditori.

Tab. 18 - Il tempo di attesa per sentenza di fallimento e di insolvenza
numero anni

Ranking (su 26)		2012	2010	2000
1	Irlanda	0,4	0,4	0,4
2	Giappone	0,6	0,6	0,6
3	Canada	0,8	0,8	0,8
4	Belgio	0,9	0,9	0,9
5	Finlandia	0,9	0,9	0,9
6	Norvegia	0,9	0,9	0,9
7	Danimarca	1,0	1,1	5,2
8	Regno Unito	1,0	1,0	1,0
9	Australia	1,0	1,0	1,0
10	Austria	1,1	1,1	1,1
11	Olanda	1,1	1,1	1,1
12	Germania	1,2	1,2	1,2
13	Cipro	1,5	1,5	1,5
14	Spagna	1,5	1,5	1,5
15	Stati Uniti	1,5	1,5	1,5
16	Italia	1,8	1,8	1,0
17	Messico	1,8	1,8	1,8
18	Francia	1,9	1,9	1,9
19	Grecia	2,0	2,0	2,0
20	Lussemburgo	2,0	2,0	2,0
21	Portogallo	2,0	2,0	2,0
22	Slovenia	2,0	2,0	2,0
23	Svezia	2,0	2,0	2,0
24	Estonia	3,0	3,0	3,0
25	Malta	3,0	3,0	3,0
26	Slovacchia	4,0	4,0	5,1

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

I ritardi della giustizia civile si avvertono anche nei lunghi tempi di attesa di una sentenza per far rispettare un contratto: in Italia occorrono 1.210 giorni a partire dalla denuncia in tribunale fino alla sentenza definitiva; in Francia, Germania e Stati Uniti ne occorrono meno di 400 (tab. 19).

Tab. 19 - Il tempo di attesa della sentenza per far rispettare un contratto
numero giorni

Ranking (su 26)		2012	2010	2000
1	Norvegia	280	280	322
2	Svezia	314	314	608
3	Lussemburgo	321	321	321
4	Giappone	360	360	360
5	Stati Uniti	370	300	300
6	Finlandia	375	375	247
7	Francia	390	390	390
8	Germania	394	394	406
9	Australia	395	395	395
10	Austria	397	397	397
11	Regno Unito	399	399	406
12	Danimarca	410	410	369
13	Messico	415	415	415
14	Estonia	425	425	425
15	Belgio	505	505	505
16	Malta	505	505	505
17	Spagna	510	515	515
18	Olanda	514	514	514
19	Slovacchia	545	565	692
20	Portogallo	547	547	589
21	Canada	570	570	570
22	Irlanda	650	515	472
23	Cipro	735	735	735
24	Grecia	819	819	819
25	Italia	1.210	1.210	1.464
26	Slovenia	1.290	1.290	1.501

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

Ai tempi lunghi di attesa di una sentenza, condizionati dalla poca efficienza della macchina della giustizia civile, si associa un altro fattore che frena la soluzione rapida delle controversie rappresentato dal numero eccessivo di procedure che un'impresa deve seguire sulla base della legge, o su indicazione del giudice, per far rispettare un contratto.

In questa materia l'Italia occupa la posizione più bassa, prima di Cipro, registrando ben 41 procedure contro le 21 dell'Irlanda, le 25 dell'Austria e le 29 della Francia (tab. 20); il nostro

paese si distingue, inoltre, per la sua immobilità in quanto nel 2000 risultava lo stesso numero di procedure.

Tab. 20 - Numero di procedure in tribunale per far rispettare un contratto

Ranking (su 26)		2012	2010	2000
1	Irlanda	21	21	22
2	Austria	25	25	27
3	Belgio	26	26	28
4	Lussemburgo	26	26	26
5	Olanda	26	26	26
6	Regno Unito	28	28	30
7	Australia	28	28	29
8	Francia	29	29	29
9	Germania	30	30	30
10	Svezia	30	30	30
11	Giappone	30	30	30
12	Portogallo	32	31	35
13	Slovacchia	32	32	32
14	Slovenia	32	32	32
15	Stati Uniti	32	32	33
16	Finlandia	33	33	33
17	Norvegia	34	34	34
18	Estonia	35	35	34
19	Danimarca	35	35	34
20	Canada	36	36	36
21	Messico	38	38	38
22	Grecia	39	39	39
23	Malta	40	40	40
24	Spagna	40	40	42
25	Italia	41	41	41
26	Cipro	43	43	43

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

Riquadro 1 - Definizione degli indicatori utilizzati e metodologia di ricostruzione delle serie storiche per l'indicatore composito dell'efficienza del sistema giudiziario

Per la costruzione dell'indicatore composito sull'efficienza del sistema giudiziario sono stati utilizzati cinque indicatori, sia di carattere qualitativo che quantitativo, elaborati da organismi internazionali (World Economic Forum e la Banca Mondiale) che consentono una misura, comparabile tra Paesi, dell'impatto del sistema giuridico sulle attività economiche.

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

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

Per gli anni dal 2000 al 2005 l'indicatore è stato ottenuto dalla media aritmetica di diverse sottovoci; nel 2007 e nel 2008 il Global Competitiveness Report non riporta questo indicatore tra quelli oggetto di indagine per cui si è proceduto ad interpolare i dati noti. Siccome l'ultimo report 2012-2013 del World Economic Forum fa riferimento ai dati 2011, per consentire un'armonizzazione con i dati della Banca Mondiale, di seguito descritti, che arrivano al 2012, al 2012 sono stati attribuiti i valori del 2011.

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

Per questi indicatori l'informazione disponibile parte dal 2003 ed arriva al 2012; gli anni dal 2000 a 2002 sono stati stimati sulla base del tasso medio annuo di variazione del periodo osservato. La serie storica di Cipro, Lussemburgo, Malta e Giappone dei tre indicatori registra delle interruzioni integrate con il dato relativo all'anno più vicino.

I tre indicatori della Banca Mondiale sub a), b) e c) sono stati standardizzati al fine di renderli compatibili con la scala di valori da 1 a 7, ovvero nella stessa unità di misura degli indicatori di fonte WEF. Una volta effettuata la trasformazione, si è pervenuto all'indicatore composito della tab 17 come calcolo di media aritmetica semplice dei due predetti indicatori WEF e dei tre della Banca Mondiale. Il riporto di questi ultimi, espressi in numero di anni, giorni e di procedure, alla scala di valori WEF da 1 a 7, è stato effettuato generando un algoritmo così costruito.

Per ciascuno degli indicatori di fonte Banca Mondiale sono stati calcolati i valori max. e min. assoluti nella matrice paesi-anni, mantenendoli costanti per tutte le trasformazioni.

Si è poi calcolato lo scostamento del valore osservato paese-anno dal min. assoluto osservato e lo si è ponderato con il rapporto tra lo scostamento max.-min. della scala dei valori (1-7) e lo scostamento max. assoluto min. assoluto dei valori osservati. Il risultato della ponderazione è stato poi sottratto al valore max., cioè 7, della scala di valori (1-7), attribuendone il risultato ad ogni paese di ciascun anno. Un esempio nella tabella seguente, relativo all'Italia, può chiarire meglio la procedura eseguita.

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

Tempo di attesa (numero di giorni) in Italia della sentenza per far rispettare un contratto

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
(a) Valore osservato	1.464	1.439	1.414	1.390	1.390	1.390	1.210	1.210	1.210	1.210	1.210	1.210	1.210
(b) Max. assoluto osservato della matrice	1.501	1.501	1.501	1.501	1.501	1.501	1.501	1.501	1.501	1.501	1.501	1.501	1.501
(c) Min. assoluto osservato della matrice	235	235	235	235	235	235	235	235	235	235	235	235	235
(d) scarto MaxMin = (b) - (a)	1.266	1.266	1.266	1.266	1.266	1.266	1.266	1.266	1.266	1.266	1.266	1.266	1.266
(e) = (a) - (c)	1.229	1.204	1.179	1.155	1.155	1.155	975	975	975	975	975	975	975
(f) = scarto MaxMin scala di valori (1;7)	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6
(g) = 7 - (e)*(f)/(d) valore standardizzato	1	1	1	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2

Banca Mondiale, matrice 26 paesi x 13 anni.

3.3 Il senso civico-economico (influenzato dalla percezione dell'output pubblico)

L'evasione non è un fatto esclusivamente economico, ma ha profonde implicazioni sociali e comportamentali: vincere la sfida dell'evasione significa non solo migliorare la qualità dei controlli, semplificare gli adempimenti, diminuire la pressione fiscale, ma anche e soprattutto aumentare l'efficienza della spesa pubblica.

Come già evidenziato nella "Nota sulle determinanti dell'economia sommersa - maggio 2012", una delle cause determinanti nella scelta di evadere, è riconducibile al rapporto che intercorre tra i cittadini e lo Stato, inteso come soggetto che amministra le entrate fiscali e le ridistribuisce sotto forma di spesa pubblica.

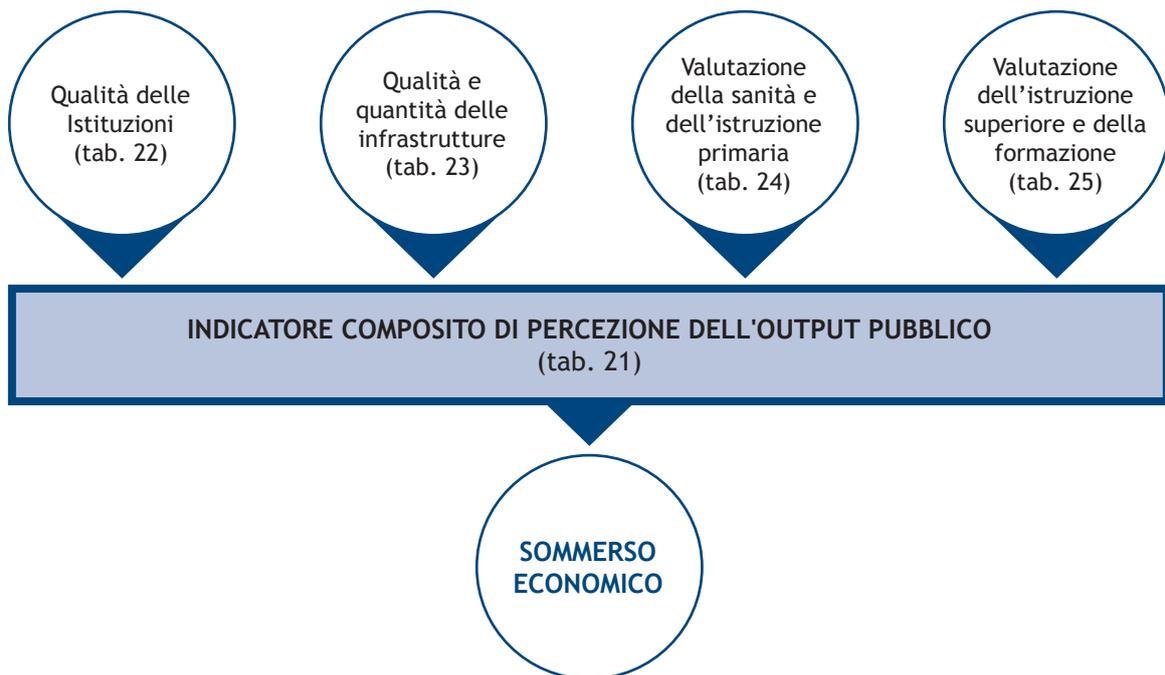
Abbiamo ipotizzato che dalla percezione positiva dei cittadini sulla qualità dei servizi erogati dalla PA, possa dipendere la *compliance* fiscale spontanea e, supposto quindi che, alla mancanza di una adeguata contropartita da parte della PA, i cittadini possano corrispondere una minore lealtà fiscale.

L'elevata sottrazione di gettito priva infatti lo Stato di risorse fondamentali per la crescita ed i servizi pubblici, distorce la concorrenza tra gli operatori economici e genera ingiustizia sociale. Nel nostro Paese il problema è altresì complicato dalla circostanza che una parte considerevole delle entrate fiscali va a finanziare il debito pubblico, anziché l'offerta di servizi al cittadino, riducendo ulteriormente la percezione di efficienza dell'amministrazione pubblica.

E' dunque necessario mettere in atto strategie e strumenti per aumentare la «*tax compliance*» sulla base di un rinnovato patto fiduciario tra Stato e cittadino, riqualificando la spesa pubblica.

Per valutare il grado di soddisfazione dei servizi erogati nel nostro paese dalla pubblica amministrazione, come lo scorso anno, è stato costruito un indice di output utilizzando indici specifici che riguardano sia le percezioni sia le valutazioni quantitative-oggettive di output pubblico, individuando i “settori” in cui i servizi erogati dalla pubblica amministrazione hanno un rilievo significativo nella vita dei cittadini: istituzioni, sanità, istruzione e infrastrutture.

Fig. 9 - La costruzione dell'indicatore composito di percezione dell'output pubblico



Per misurare la percezione del grado di efficienza di questi settori sono stati adottati, anche in questo caso, gli indicatori sintetici di valutazione elaborati dal World Economic Forum e pubblicati nel “The Global Competitiveness Report”, mentre per il settore della sanità i dati del Wef sono stati integrati con informazioni quantitative di fonte OCSE sull’offerta sanitaria nei paesi presi in considerazione.

Si è quindi arrivati a costruire un indice sintetico di percezione dell’output pubblico che incorpora i 4 indicatori di base dei settori che sono stati individuati (fig. 9 e Riquadro 2).

Nel nostro Paese la percezione dei cittadini-imprese sull’efficienza e efficacia dell’output pubblico è rimasta sostanzialmente invariata dal 2000 e addirittura peggiorata nell’ultimo anno, lasciando l’Italia al penultimo posto nella graduatoria dei 26 paesi europei ed extra-europei per i quali è stato elaborato l’indicatore composito.

Come si evince dalla tab. 21, infatti, mentre quasi tutti i paesi hanno migliorato o mantenuto stabile il proprio indice, il valore relativo all’Italia risulta tra i peggiori di questa classifica anche nel 2011, superato solo dal Messico e preceduto da economie meno sviluppate della nostra come quelle della Grecia e della Slovacchia. La Finlandia si conferma il Paese dove risulta più positiva la percezione dell’output pubblico.

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

Ranking (su 26)		Punteggio (1-7)		
		2011	2010	2000
1	Finlandia	5,8	5,7	5,8
2	Germania	5,5	5,5	5,5
3	Austria	5,5	5,5	5,7
4	Olanda	5,4	5,3	5,2
5	Giappone	5,3	5,4	5,2
6	Svezia	5,3	5,5	5,0
7	Belgio	5,2	5,2	5,2
8	Danimarca	5,2	5,5	5,3
9	Francia	5,2	5,2	5,4
10	Norvegia	5,2	5,1	4,7
11	Canada	5,1	5,2	5,1
12	Lussemburgo	5,1	5,0	5,5
13	Regno Unito	5,0	5,0	4,5
14	Australia	5,0	5,0	5,2
15	Irlanda	4,9	4,7	4,4
16	Estonia	4,9	4,9	4,9
17	Portogallo	4,9	4,8	3,9
18	Stati Uniti	4,8	4,8	4,9
19	Spagna	4,8	4,7	4,6
20	Malta	4,7	4,6	4,7
21	Cipro	4,6	4,7	4,6
22	Slovenia	4,6	4,6	4,6
23	Grecia	4,4	4,5	3,7
24	Slovacchia	4,1	4,1	4,1
25	Italia	4,0	4,1	3,9
26	Messico	3,7	3,6	2,9

Scala punteggio da 1 a 7 (dove 7 rappresenta la situazione migliore).

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

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

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

Nel 2011 l'Italia è al terzultimo posto della graduatoria tra i 26 paesi presi in considerazione (al 97° in quella del Wef su 144 paesi), perdendo una posizione rispetto al 2010 (tab. 22), in virtù del miglioramento registrato dal Messico che occupava l'ultimo posto.

Il risultato è stato ottenuto dal Wef mettendo a confronto una serie di sottoindicatori tra cui il peso della burocrazia, l'eccesso di regolamentazione, il grado di trasparenza delle decisioni politico-istituzionali, il livello di spreco della spesa pubblica, il livello di indipendenza del potere

giudiziario, il grado di fiducia nella classe dirigente, l'alto livello di corruzione e la capacità di affrontare la criminalità organizzata.

Tab. 22 - Qualità delle Istituzioni

Ranking (su 26)		Punteggio (1-7)		
		2011	2010	2000
1	Finlandia	6,0	6,0	6,2
2	Svezia	5,7	6,1	5,4
3	Olanda	5,7	5,6	5,9
4	Norvegia	5,7	5,7	5,6
5	Lussemburgo	5,6	5,7	6,2
6	Canada	5,5	5,6	5,5
7	Regno Unito	5,4	5,3	5,6
8	Danimarca	5,4	5,9	6,0
9	Germania	5,3	5,3	5,3
10	Australia	5,3	5,4	5,7
11	Irlanda	5,2	5,2	5,4
12	Giappone	5,1	5,2	4,8
13	Austria	5,0	5,2	5,5
14	Belgio	5,0	5,0	5,0
15	Estonia	4,9	5,0	5,5
16	Francia	4,8	5,0	5,0
17	Malta	4,6	4,7	6,0
18	Cipro	4,6	4,8	5,4
19	Stati Uniti	4,6	4,6	5,2
20	Portogallo	4,3	4,2	4,7
21	Spagna	4,3	4,3	5,4
22	Slovenia	4,1	4,1	5,4
23	Messico	3,6	3,4	3,2
24	Italia	3,6	3,6	3,8
25	Slovacchia	3,4	3,5	3,7
26	Grecia	3,4	3,5	4,2

Scala punteggio da 1 a 7 (dove 7 rappresenta la situazione migliore).

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

Per la qualità complessiva delle infrastrutture (strade, ferrovie, porti e trasporto aereo) l'Italia, nel 2011, ha mantenuto l'ultimo posto nella graduatoria a 26 paesi (82° in quella del Wef a 144 paesi), ben lontana sia da Francia e Germania (che si posizionano, rispettivamente al secondo e al quarto posto), che da Paesi quali Spagna, Grecia o Irlanda. Questo distacco non sembra diminuire nel corso degli anni. Al contrario, si è manifestato un progressivo peggioramento, con una crescente divaricazione tra la situazione italiana e quella dei principali paesi europei ed extra europei (rispetto al 2000 il nostro Paese ha perso addirittura 3 posizioni; tab. 23).

Tab. 23 - Qualità delle infrastrutture

Ranking (su 26)		Punteggio (1-7)		
		2011	2010	2000
1	Finlandia	6,5	6,4	6,7
2	Francia	6,4	6,5	6,4
3	Austria	6,3	6,3	6,2
4	Germania	6,2	6,2	6,5
5	Lussemburgo	6,2	5,9	6,4
6	Olanda	6,2	6,0	5,9
7	Portogallo	6,2	6,1	4,3
8	Danimarca	6,0	6,4	6,4
9	Canada	6,0	6,0	6,0
10	Belgio	5,9	5,9	5,5
11	Giappone	5,9	6,0	5,6
12	Spagna	5,8	5,8	4,6
13	Svezia	5,8	6,1	5,9
14	Regno Unito	5,6	5,6	4,9
15	Stati Uniti	5,6	5,7	6,4
16	Estonia	5,4	5,5	4,6
17	Slovenia	5,4	5,3	4,4
18	Cipro	5,3	5,5	4,7
19	Irlanda	5,2	4,6	2,9
20	Malta	5,2	4,9	3,8
21	Norvegia	5,2	5,0	5,1
22	Australia	5,2	5,2	5,9
23	Grecia	4,5	4,5	3,5
24	Messico	4,4	4,2	3,5
25	Slovacchia	4,3	4,2	3,6
26	Italia	3,9	4,0	3,6

Scala punteggio da 1 a 7 (dove 7 rappresenta la situazione migliore).

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

L'indicatore di base relativo a sanità e istruzione primaria (tab. 24) assegna all'Italia il 18° posto contro il 14° occupato nel 2000.

Per quanto riguarda la salute, l'indicatore elementare del Wef considera alcuni indicatori quantitativi, tra i quali l'Italia, per elevata speranza di vita e bassa mortalità infantile, risulta essere tra i paesi più virtuosi, ricoprendo il 10° posto, stabile rispetto allo scorso anno e alla percezione misurata nel 2000 nella classifica a 26 paesi (25° in quella a 144 paesi del Wef).

Per integrare le informazioni nell'indicatore sintetico sono state prese in considerazione altre 2 variabili quantitative che danno conto dell'offerta ospedaliera: il numero di posti letto e il numero di medici in rapporto alla popolazione.

Tab. 24 - Valutazione della sanità e dell'istruzione primaria

Ranking (su 26)		Punteggio (1-7)		
		2011	2010	2000
1	Grecia	5,2	5,2	3,4
2	Austria	5,1	5,1	4,8
3	Giappone	5,0	5,0	4,8
4	Germania	4,7	4,7	4,7
5	Finlandia	4,3	4,3	4,4
6	Francia	4,3	4,3	4,4
7	Belgio	4,3	4,3	4,3
8	Slovacchia	4,2	4,2	3,7
9	Norvegia	4,1	4,1	3,5
10	Spagna	4,0	3,9	3,6
11	Estonia	4,0	4,1	4,5
12	Portogallo	4,0	4,0	2,7
13	Svezia	4,0	3,9	3,6
14	Malta	3,9	3,9	4,2
15	Olanda	3,9	3,9	3,6
16	Lussemburgo	3,9	3,9	3,7
17	Danimarca	3,9	3,9	3,5
18	Italia	3,9	3,9	3,7
19	Irlanda	3,9	3,8	3,7
20	Australia	3,8	3,8	3,5
21	Cipro	3,7	3,7	3,8
22	Slovenia	3,6	3,6	3,8
23	Regno Unito	3,5	3,5	2,8
24	Canada	3,5	3,5	3,3
25	Stati Uniti	3,3	3,3	3,2
26	Messico	2,8	2,8	1,9

Scala punteggio da 1 a 7 (dove 7 rappresenta la situazione migliore).

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

Per quanto riguarda i posti letto ospedalieri l'Italia risulta avere un valore tra i più bassi nell'offerta (nel 2011 1,9 posti letto per 1.000 abitanti, contro i 2,4 dell'anno 2000).

Relativamente al numero di medici in rapporto alla popolazione l'Italia è caratterizzata da un'alta densità del personale medico operante nelle strutture sanitarie (3,4 medici ogni 1.000 abitanti nel 2011 contro i 4,5 del 2000), collocando il nostro paese al 9° posto della graduatoria a 26, stabile rispetto al 2010.

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

Tab. 25 - Valutazione dell'istruzione superiore e della formazione

Ranking (su 26)		Punteggio (1-7)		
		2011	2010	2000
1	Finlandia	6,2	6,1	5,9
2	Belgio	5,8	5,8	5,8
3	Germania	5,8	5,7	5,5
4	Olanda	5,8	5,7	5,3
5	Svezia	5,8	5,8	5,0
6	Stati Uniti	5,7	5,6	4,6
7	Australia	5,6	5,6	5,5
8	Norvegia	5,6	5,5	4,7
9	Danimarca	5,6	5,8	5,1
10	Regno Unito	5,6	5,5	4,5
11	Canada	5,6	5,6	5,4
12	Austria	5,5	5,4	6,1
13	Irlanda	5,3	5,2	5,7
14	Giappone	5,3	5,3	5,7
15	Slovenia	5,2	5,2	4,9
16	Estonia	5,2	5,2	5,1
17	Francia	5,1	5,2	5,8
18	Spagna	5,0	4,9	4,8
19	Cipro	5,0	4,7	4,7
20	Portogallo	5,0	4,8	3,8
21	Malta	4,9	4,8	4,8
22	Grecia	4,7	4,7	3,7
23	Lussemburgo	4,7	4,7	5,8
24	Italia	4,7	4,7	4,4
25	Slovacchia	4,5	4,5	5,4
26	Messico	4,1	4,1	3,2

Scala punteggio da 1 a 7 (dove 7 rappresenta la situazione migliore).

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

Per quanto riguarda l'Istruzione superiore e la formazione l'Italia si colloca al 24° posto, scendendo di due posizioni rispetto al 2010 (tab. 25) e perdendo una posizione rispetto al 2000.

Rimane decisamente bassa la percezione della qualità del sistema educativo nel suo complesso: si segnalano ancora lacune nelle materie matematiche e scientifiche e poca diffusione del web all'interno delle scuole.

Riquadro 2 - Definizione degli indicatori utilizzati

Indicatore sintetico di percezione dell'output pubblico

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

Il Global Competitiveness Index (GCI) è uno dei più autorevoli indici di competitività a livello internazionale che copre una grande quantità di paesi (144) e si basa su oltre 100 indicatori che misurano, in 12 pilastri, la competitività di ogni paese.

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

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

1. Indicatore di base ISTITUZIONI (GCI del Wef)

ISTITUZIONI PUBBLICHE

Diritti di proprietà

- Diritti di proprietà
- Protezione della proprietà intellettuale

L'etica e la corruzione

- Distrazione di fondi pubblici (pagamenti irregolari e tangenti)
- Fiducia dei cittadini verso i politici
- Indipendenza della magistratura
- Favoritismi nelle decisioni da parte di funzionari pubblici

Efficienza dell'azione di *policy*

- Spreco della spesa pubblica
- Costo della regolamentazione pubblica
- Efficienza del quadro giuridico nella risoluzione di controversie
- Efficienza del quadro giuridico nella regolamentazione
- Trasparenza del processo decisionale del Governo

Sicurezza

- Costi per le imprese del terrorismo
- Costi per le imprese della criminalità e violenza
- Criminalità organizzata
- Affidabilità dei servizi di polizia

ISTITUZIONI PRIVATE

Etica aziendale

- Il comportamento etico delle imprese

Responsabilità

- Forza dei principi di *auditing e reporting*
- Efficacia degli organi sociali
- Tutela degli interessi degli azionisti di minoranza

2. Indicatore di base INFRASTRUTTURE (GCI del Wef)

- La qualità complessiva delle infrastrutture di trasporto

3. Indicatore di base SANITA'E ISTRUZIONE PRIMARIA

a) GCI (Wef)

Salute

- Danni alle imprese della malaria
- Incidenza della tubercolosi (/ 1000 ab.)
- Danni alle imprese della tubercolosi
- Incidenza della tubercolosi (/ 1000 ab.)
- Danni alle imprese da HIV / AIDS
- Tasso prevalenza dell' HIV
- Mortalità infantile (morti/1000nati)
- Aspettativa di vita (anni)

L'istruzione primaria

- Qualità della formazione primaria
- Tasso di iscrizione alla scuola primaria

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

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

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

Per Francia, Finlandia, Grecia, Irlanda, Olanda, Slovacchia i dati si riferiscono ai medici professionalmente attivi. Essi comprendono i medici che praticano più altri medici che lavorano nel settore sanitario in qualità di responsabili, educatori, ricercatori, ecc. Per il Portogallo i dati si riferiscono a tutti i medici che sono autorizzati a praticare.

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

Quantità dell'istruzione

Tasso di iscrizione alla scuola secondaria

Tasso di iscrizione all'istruzione terziaria

Qualità della formazione

La qualità del sistema educativo

Qualità dell'istruzione in matematica e scienze

La qualità delle scuole di management

Accesso a Internet nelle scuole

Job training

Disponibilità di servizi di ricerca specializzata di formazione

Ricorso alla formazione del personale

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

Dal punto di vista temporale si è scelto di analizzare gli indicatori a partire dal 2000 ritenendo sufficienti 12 anni per cogliere i cambiamenti avvenuti.

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

La realizzazione della serie storica 2000-2011 degli otto indicatori ha comportato, tuttavia, la soluzione di tre ordini di problemi, che hanno portato a qualche arbitrario processo di aggregazione, all'utilizzo dell'interpolazione lineare per superare l'assenza di dati in alcuni anni e qualche elaborazione per omogeneizzare le scale di misurazione.

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

- per gli indicatori rilevati dal "Global Competitiveness Report" per gli anni 2000-2004 procedendo ad una interpolazione lineare degli indicatori per gli anni disponibili. Questo problema ha riguardato soprattutto Cipro, Estonia, Malta e Slovenia.
- per il numero di medici in rapporto a 1000 abitanti, al 2011, al 2010, al 2009 e al 2008 (dove manca) è stato attribuito rispettivamente il valore del 2010, 2009, del 2008 e del 2007; per l'Irlanda dove i dati mancanti sono dal 2000 al 2005, si è calcolato il 2005 mediante la media degli anni noti 2006 - 2010; agli anni precedenti è stato attribuito il valore del 2005.
- per i posti letto in rapporto a 1000 abitanti al 2010 e al 2009 (dove manca) è stato attribuito rispettivamente il valore del 2009 e del 2008. Il Lussemburgo dove non sono disponibili i dati relativi al periodo 2000 - 2003 e si è proceduto attribuendo al 2003 la media degli anni noti 2004 - 2010; agli anni 2000, 2001 e 2002 è stato attribuito il valore del 2003.

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

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

Nello specifico si è proceduto nel modo seguente.

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

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

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

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

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

Nello specifico si è proceduto preliminarmente nell'assegnare al valore minimo riscontrato nei due indicatori il valore uguale a 1 della scala di valutazione e al valore massimo il valore 7 della scala; si è poi rapportato il campo di variazione della vecchia classe di partenza al campo di variazione della nuova classe assegnando così ciascun valore numerico alla scala di valutazione che varia da 1 a 7.

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

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

3.3.1 Il ritardo nei tempi di pagamento da parte della PA nei confronti delle imprese

Alla formazione del giudizio del cittadino verso i servizi erogati dallo Stato contribuisce in maniera significativa il ritardo, oltre i tempi consentiti in una normale contrattazione, da parte della pubblica amministrazione nel pagamento dei lavori che le imprese hanno regolarmente eseguito; il problema è reso ancora più grave dalla presenza di consistenti crediti vantati dalle imprese che, in parte, dovrebbero essere saldati grazie alle risorse messe a disposizione da un recente decreto del Governo.

Quanto ai tempi di pagamento, i risultati dell'indagine European Payment Index 2013 della società Intrum Justitia, collocano l'Italia all'ultimo posto della graduatoria dei 19 paesi europei esaminati registrando i tempi di pagamento da parte della PA più elevati, pari a 170 giorni (tab. 26).

Tab. 26 - Il tempo di pagamento dei crediti della Pubblica Amministrazione verso le imprese
numero giorni

Ranking (su 19)		2011	2010	2000
1	Finlandia	24	24	24
2	Estonia	25	24	19,8
3	Svezia	34	35	35
4	Norvegia	34	30	31
5	Danimarca	35	38	35,8
6	Germania	36	36	40
7	Regno Unito	41	48	48
8	Austria	42	43	47
9	Olanda	43	49	46
10	Irlanda	45	49	51
11	Slovenia	49		
12	Slovacchia	57	50	35
13	Francia	60	65	71
14	Belgio	69	76	75
15	Cipro	85	75	72
16	Portogallo	133	141	138
17	Spagna	155	153	144
18	Grecia	159	155	157
19	Italia	170	186	135

Intrum Justitia - European Payment Index - vari anni.

Niente di paragonabile con i tempi di pagamento della Finlandia (24 giorni), della Germania (36 giorni), del Regno Unito (41 giorni) e della Francia (60 giorni).

Effetti positivi in termini di riduzione dei tempi di pagamento possono derivare dall'approvazione di una nuova normativa in materia (recepimento della Direttiva UE 7/2011 con il D.Lgs. 192/12), applicata ai contratti stipulati a partire dal 1 gennaio 2013, dove è previsto per i paga-

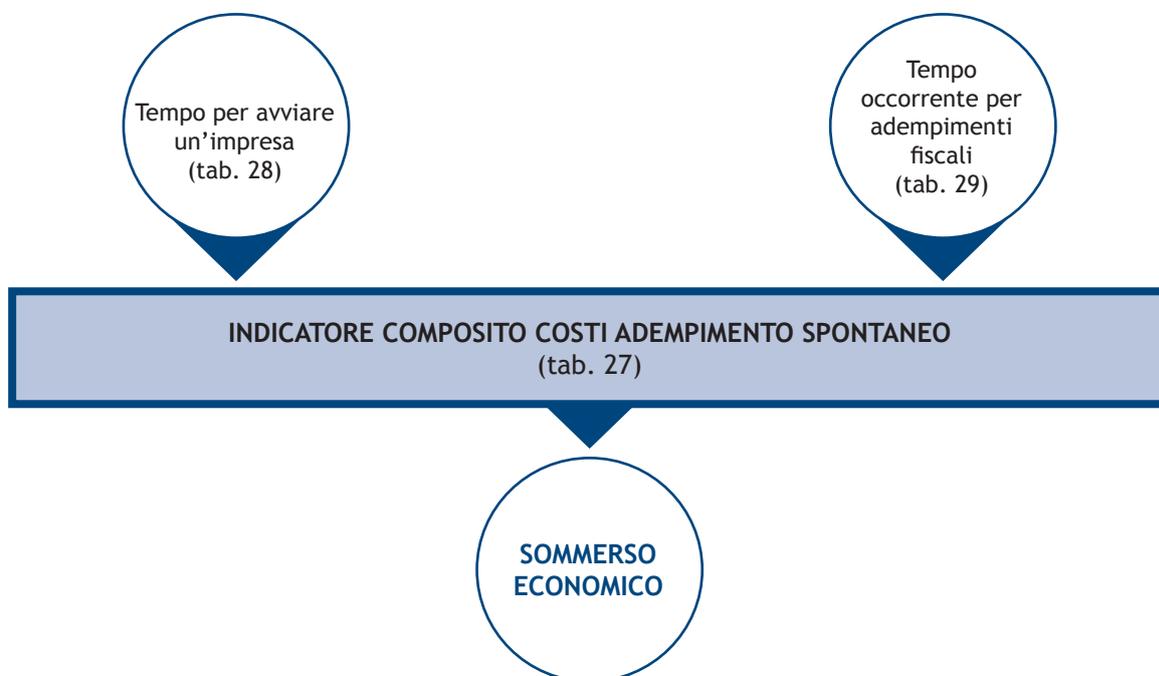
menti un termine ordinario di 30 giorni. Nei rapporti fra imprese e Pubblica Amministrazione, lo sfioramento dei 30 giorni è possibile a determinate condizioni ma, secondo la nuova normativa, non potrà mai essere oltrepassato il termine di 60 giorni.

L'indagine European Payment Index non ha una serie storica sufficientemente lunga e per questo motivo non è stata utilizzata nella formazione dell'indicatore sintetico dell'output pubblico. Dai risultati dell'indagine, tuttavia, fortemente critici per l'Italia nel confronto con altri importanti paesi europei, si può dedurre che questo fattore ha un'influenza negativa sulla percezione dei servizi erogati dallo stato.

3.4 I costi dell'adempimento spontaneo

La misurazione della complessità burocratica (oneri sempre maggiori e molteplicità degli adempimenti nonostante la volontà di semplificare ulteriormente le modalità di espletamento delle pratiche burocratiche) prende come riferimento, in mancanza di una misura specifica, due indicatori elementari elaborati dalla Banca Mondiale: a) i giorni necessari per avviare un'impresa, sotto forma di società a responsabilità limitata; b) le ore necessarie per preparare, presentare e pagare (on line o presso gli uffici) i tre principali tipi di imposte e contributi (fig. 10) presenti nei diversi paesi.

Fig. 10 - La costruzione dell'indicatore composito sui costi dell'adempimento spontaneo



Con queste due variabili si è poi costruito l'indicatore composito che ha permesso di avere una misura, seppur approssimata, del grado di complessità burocratica comparabile tra paesi

(vedi Riquadro 3 per la definizione degli indicatori della Banca Mondiale e per la metodologia utilizzata per la costruzione dell'indicatore sintetico).

I risultati dell'indicatore composito collocano nel 2011 l'Italia nelle ultime posizioni della graduatoria dei 26 paesi, certificando come il nostro sia ancora fortemente malato di burocrazia, vero handicap per il sistema imprenditoriale.

Il miglioramento in termini di punteggio rispetto al 2000 (da 4,7 a 5,6) indica che nel campo della semplificazione sono stati fatti dei passi avanti, ma che non sono ancora sufficienti a migliorare un sistema diventato troppo complesso (tab. 27).

Tab. 27 - L'indicatore composito sui costi dell'adempimento spontaneo

Ranking (su 26)		Punteggio (1-7)		
		2011	2010	2000
1	Estonia	6,7	6,7	5,0
2	Australia	6,7	6,7	6,7
3	Norvegia	6,7	6,7	6,4
4	Irlanda	6,7	6,6	6,5
5	Lussemburgo	6,5	6,5	6,4
6	Olanda	6,5	6,4	5,7
7	Canada	6,5	6,5	6,6
8	Finlandia	6,5	5,6	4,9
9	Danimarca	6,5	6,4	6,4
10	Francia	6,4	6,4	5,5
11	Regno Unito	6,4	6,4	6,4
12	Belgio	6,4	6,4	5,0
13	Cipro	6,3	6,3	6,3
14	Svezia	6,2	6,2	6,2
15	Stati Uniti	6,2	6,1	5,3
16	Grecia	5,9	5,5	4,8
17	Germania	5,8	5,7	5,0
18	Slovacchia	5,7	5,4	2,7
19	Austria	5,7	5,7	5,7
20	Slovenia	5,7	5,7	4,2
21	Spagna	5,6	5,0	2,5
22	Italia	5,6	5,5	4,7
23	Portogallo	5,6	5,4	3,3
24	Malta	5,5	5,5	5,5
25	Messico	5,1	4,7	2,5
26	Giappone	4,8	4,6	4,7

Scala punteggio da 1 a 7 (dove 7 rappresenta la situazione migliore).
Elaborazioni Ufficio Studi Confcommercio su dati Banca Mondiale.

Analizzando le due variabili specifiche, emergono luci ed ombre. Tempi brevi in Italia per fare tutte le operazioni necessarie a costituire un'impresa, nella forma di una società a respon-

sabilità limitata, pari nel 2011 a 6 giorni di calendario; in questo caso l'Italia vince il confronto con la Francia (7 giorni), il Regno Unito (13), la Germania (15) e la Spagna (28). Nel corso degli anni l'opera di semplificazione delle procedure in Italia si è intensificata poiché nel 2000 i giorni richiesti per dare vita ad un'impresa erano 23 (tab. 28).

Tab. 28 - Tempo per avviare un'impresa
numero di giorni

Ranking (su 26)		2011	2010	2000
1	Australia	2	2	2
2	Belgio	4	4	56
3	Olanda	5	8	9
4	Portogallo	5	6	78
5	Canada	5	5	3
6	Italia	6	6	23
7	Slovenia	6	6	60
8	Danimarca	6	6	7
9	Stati Uniti	6	6	6
10	Estonia	7	7	72
11	Francia	7	7	41
12	Norvegia	7	7	18
13	Cipro	8	8	8
14	Messico	9	9	58
15	Irlanda	10	13	18
16	Grecia	11	19	38
17	Regno Unito	13	13	13
18	Finlandia	14	14	31
19	Germania	15	15	45
20	Slovacchia	16	18	103
21	Svezia	16	16	16
22	Lussemburgo	19	19	26
23	Giappone	23	23	31
24	Austria	25	25	25
25	Spagna	28	47	114
26	Malta	40	40	40

Elaborazioni Ufficio Studi Confcommercio su dati Banca Mondiale.

Il nostro Paese si distingue, al contrario, per la complessità burocratica degli adempimenti tributari, nonostante sia stata avviata un'opera di semplificazione degli obblighi e degli adempimenti a carico delle imprese da parte del legislatore e dell'amministrazione fiscale.

Le ore dedicate in un anno a questo scopo erano 269 nel 2011, un valore elevato che pone l'Italia al 23° posto della graduatoria, molto distante da Lussemburgo, Irlanda, Estonia e Norvegia

dove le ore necessarie sono meno di 100 (tab. 29); nel corso degli anni si è registrata, comunque, una riduzione dei tempi dato che nel 2000 di ore ne occorrevano 340.

Tab. 29 - Tempo occorrente per gli adempimenti fiscali
numero di ore

Ranking (su 26)		2011	2010	2000
1	Lussemburgo	59	59	59
2	Irlanda	80	76	76
3	Estonia	85	81	81
4	Norvegia	87	87	87
5	Finlandia	93	243	269
6	Australia	109	109	107
7	Regno Unito	110	110	105
8	Svezia	122	122	122
9	Olanda	127	134	250
10	Danimarca	130	135	135
11	Canada	131	131	119
12	Francia	132	132	132
13	Malta	139	139	139
14	Cipro	147	149	149
15	Belgio	156	156	156
16	Spagna	167	197	298
17	Austria	170	170	170
18	Stati Uniti	175	187	325
19	Grecia	202	224	264
20	Germania	207	215	196
21	Slovacchia	207	257	325
22	Slovenia	260	260	260
23	Italia	269	285	340
24	Portogallo	275	298	328
25	Giappone	330	355	315
26	Messico	337	404	552

Elaborazioni Ufficio Studi Confcommercio su dati Banca Mondiale.

Riquadro 3 - Definizione degli indicatori utilizzati e metodologia di costruzione dell'indicatore composito sui costi dell'adempimento spontaneo

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

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

Per questo indicatore l'informazione disponibile parte dal 2003 ed arriva al 2012; per gli anni dal 2000 a 2002 è stato preso come riferimento il dato del 2003. Per Cipro la prima informazione è relativa al 2008 e agli anni dal 2000 al 2007 è stato attribuito il valore del 2008. Per il Lussemburgo la prima informazione parte dal 2006 e agli anni dal 2000 al 2005 è stato attribuito il valore del 2006. Per Malta la prima informazione parte dal 2011 e agli anni dal 2000 al 2010 è stato attribuito il valore del 2011.

Il secondo indicatore indica le ore necessarie per preparare, presentare e pagare (on line o presso gli uffici) tre principali tipi di imposte e contributi: l'imposta sul reddito, l'imposta sul valore aggiunto e le tasse in materia di lavoro, comprese le imposte sui salari e i contributi sociali. Per questo indicatore l'informazione disponibile parte dal 2005 ed arriva al 2012; agli anni dal 2000 a 2004 è stato attribuito lo stesso valore del 2005.

Per Cipro la prima informazione è relativa al 2009 e agli anni dal 2000 al 2008 è stato attribuito il valore del 2009. Per il Lussemburgo la prima informazione parte dal 2006 e agli anni dal 2000 al 2005 è stato attribuito il valore del 2006. Per Malta la prima informazione parte dal 2011 e agli anni dal 2000 al 2010 è stato attribuito il valore del 2011.

I due indicatori della Banca Mondiale sono stati standardizzati al fine di renderli compatibili con la scala di valori da 1 a 7. Un volta effettuata la trasformazione, si è pervenuto all'indicatore composito della tab. 27 come calcolo di media aritmetica semplice dei due predetti indicatori; il riporto di questi ultimi, espressi in numero di giorni e di ore, alla scala di valori da 1 a 7, è stato effettuato generando un algoritmo secondo la procedura descritta nel Riquadro 1.

L'indicatore composito dell'adempimento spontaneo è più elevato quanto minore è la complessità burocratica misurata dall'insieme degli indicatori di base.

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

Raccolte le osservazioni sul tasso di sommerso economico e sulle potenziali determinanti dell'evasione fiscale, si prova a misurare, mediante una semplice analisi di regressione, verso e intensità delle relazioni che legano queste variabili.

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

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

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

Ci aspettiamo che la percezione dell'output pubblico, la facilità dell'adempimento spontaneo e l'efficacia e l'efficienza del sistema giudiziario abbiano segno negativo: un miglioramento di queste grandezze favorisce l'emersione di base imponibile, per le diverse ragioni descritte in altre parti di questa nota.

Al contrario, al crescere della pressione fiscale legale, approssimata dall'indicatore di *tax wedge* esteso, cresce la convenienza all'evasione e, quindi, i contribuenti, a parità di altre condizioni, sono spinti a nascondere base imponibile. Il segno quindi della pressione fiscale è positivo nei confronti del sommerso economico.

La progressività del sistema fiscale dovrebbe avere, infine, segno positivo. Incrementi di reddito, per esempio dovuti a lavoro straordinario, essendo tassati ad aliquote crescenti, potrebbero essere nascosti al fisco in misura crescente quanto maggiore è l'aliquota marginale a cui sarebbero tassati.

Le stime sono state condotte utilizzando un panel di osservazioni annuali su 15 paesi, consistente complessivamente di 76 dati all'interno del periodo 2000-2011. Per la precisione, le osservazioni sono quelle che si desumono dalla tab. 11 a partire dall'anno 2000 (visto che le variabili determinanti sono osservate soltanto a partire dall'anno 2000). Il panel non è bilanciato poiché la variabile di sinistra, il sommerso economico, presenta dei dati mancanti durante il periodo temporale di riferimento (tab. 11) e quindi il numero di osservazioni varia da paese a paese. Come si avvertiva nel capitolo 2, i dati sono completi rispetto agli anni 2010 e 2011, in quanto le molte osservazioni mancanti sono state ricostruite con i livelli del sommerso economico ufficialmente osservati nell'ultimo anno disponibile e le valutazioni di Schneider (2012). In altre parole, anche

per gli anni 2010 e 2011, i livelli del sommerso economico nei vari paesi che non presentano stime ufficiali per tali periodi - tra cui l'Italia - sono compatibili con le ultime stime ufficiali disponibili, mentre le dinamiche sono ricostruite.

Le stime della relazione tra tasso di sommerso e le determinanti dei parametri ottenute mediante l'analisi di regressione sono riportate nella tab. 30, mentre nella tab. 31 sono presentate le elasticità del sommerso economico alle variabili determinanti per l'Italia.

Tab. 30 - Stime della relazione tra sommerso economico e sue determinanti

	coeff.	t di Student
percezione dell'output pubblico	-2,66	-2,79
facilità dell'adempimento	-0,73	-1,89
efficacia ed efficienza del sistema giudiziario	-3,56	-6,14
pressione fiscale media	0,07	3,56
progressività del sistema tributario	-0,01	-0,37
costante	38,5	17,4
R ²	0,8	
numero osservazioni	76	

Tab. 31 - Le elasticità del sommerso economico in Italia rispetto alle variabili determinanti

percezione dell'output pubblico	-0,62
facilità dell'adempimento	-0,23
efficacia ed efficienza del sistema giudiziario	-0,64
pressione fiscale media	0,28
progressività del sistema tributario	(-)

Come si è verificato anche attraverso le stime effettuate lo scorso anno, la regressione è ben centrata e presenta parametri con il segno atteso e statisticamente significativi, salvo per il caso dell'indice di progressività. Bisogna concludere che il sistema adottato per sintetizzare la progressività del carico fiscale non è adeguato, presumibilmente perché ne sovrastima la dimensione a causa del fatto che si trascura, nella costruzione dell'indicatore, l'impatto crescente dell'imposizione indiretta nel ridurre sensibilmente la progressività delle imposte sui redditi personali.

La principale determinante del tasso di evasione si conferma l'efficacia del sistema giudiziario, nel senso sopra precisato di efficacia dei controlli, certezza e ammontare delle eventuali sanzioni.

Prima di passare a valutare alcune semplici simulazioni d'impatto delle determinanti sul tasso di sommerso, è opportuno ricordare che le elasticità indicano di quanto varia in percentuale il tasso di sommerso economico se varia dell'1% una specifica variabile, tenendo costanti tutte le

altre. Per esempio, da tab. 31 si capisce che un miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza del sistema giudiziario, che si riflette poi sul sistema dei controlli e delle sanzioni tributarie, ridurrebbe significativamente il tasso di sommerso economico: in risposta a un miglioramento del 10% il sommerso si ridurrebbe in percentuale del 6,4% (passando per esempio, nel caso italiano, dal 17,4% al 16,3%, con una riduzione appunto del 6,4%).

Tutte le elasticità hanno dimensioni ragionevoli (leggermente inferiori alle stime dello scorso anno) e vengono utilizzate per fare alcuni esercizi di simulazione presentati in tab. 32. Essi vanno interpretati⁴ ricordando sempre che le stime rappresentano valori di massima, soggetti a cospicui errori di diversa natura, non ultimo quello connesso ai problemi di misurazione delle variabili. Inoltre, le ipotetiche variazioni di regime che andiamo a testare, nella realtà prenderebbero tempi molto lunghi, configurando vere e proprie maturazioni socio-economiche-culturali tanto della platea di contribuenti quanto della controparte rappresentata dalla pubblica amministrazione. I risultati presentati non possono quindi essere considerati alla stregua di risposte immediate a politiche di breve termine: sono, invece, obiettivi da immaginare di potere raggiungere attraverso azioni di medio-lungo periodo, che però è opportuno intraprendere fin da subito se si vuole debellare veramente la piaga dell'evasione fiscale.

I risultati presentati nella tab. 32 sono stati ottenuti attraverso le elasticità stimate (tab. 31) nell'equazione che lega il tasso di sommerso in vari paesi e le sue potenziali determinanti. Le simulazioni si riferiscono all'Italia e prendono in considerazione per l'anno 2012 i valori di 44,0% per la pressione fiscale apparente, 17,4% per il tasso iniziale di sommerso economico e, quindi, 53,2% per l'aliquota legale effettiva complessiva, data dal rapporto tra gettito osservato e prodotto interno lordo al netto del sommerso economico. Questo valore è inferiore al 55% indicato un anno fa, sia per la riduzione del tasso di sommerso (dal 17,5 al 17,4%) sia perché la pressione fiscale è cresciuta meno di quanto paventato.

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

Questa dimensione è forse più di un'ipotesi. Sarebbe irrealistico immaginare un'ulteriore sviluppo del gettito fiscale complessivo a fronte di una riduzione del tasso di sommerso economico: il sommerso economico può ridursi se contestualmente - e non in un momento successivo - si riducono le aliquote legali a beneficio dei contribuenti in regola. Non ci sono, a nostro avviso, altre possibilità. E' proprio in questo senso che quando si parla di recuperare imposte evase per poco meno di 150 miliardi, attraverso l'emersione di oltre 270 miliardi di imponibile, si deve parlare di gettito aggiuntivo teorico. Il sistema economico italiano non potrebbe sopportare un'ulteriore migrazione di risorse dal settore privato al settore pubblico di tale entità. Pertanto, è solo

4 Per i dettagli tecnici sui calcoli effettuati si rimanda a Ufficio Studi Confcommercio, Una nota sulle determinanti dell'economia sommersa, maggio 2012.

la “restituzione fiscale” che può consentire un riequilibrio più equo del carico fiscale, dai contribuenti in regola ai contribuenti non corretti, a parità di gettito complessivo. Da qui l’essenzialità dell’ipotesi di “restituzione fiscale”.

Tab. 32 - Simulazione dell’impatto della variazione di alcuni indicatori sul tasso di sommerso economico per l’Italia in ipotesi di restituzione fiscale

scenario 1				
miglioramento del senso civico-economico dovuto a una migliore percezione dell’output pubblico				
l’indicatore per l’Italia passa da	4,0	a	5,0	(REGNO UNITO)
variazione % dell’indicatore	25,0			
il tasso % di sommerso economico passa da	17,4	a	14,6	
l’imponibile sommerso in mld. di euro passa da	272	a	229	
l’imposta evasa in mld di euro passa da	144	a	117	
recupero di imposte evase in mld. di euro	27			
scenario 2				
riduzione dei costi dell’adempimento spontaneo				
l’indicatore per l’Italia passa da	5,5	a	6,2	(SVEZIA)
variazione % dell’indicatore	12,7			
il tasso % di sommerso economico passa da	17,4	a	16,8	
l’imponibile sommerso in mld. di euro passa da	272	a	263	
l’imposta evasa in mld di euro passa da	144	a	139	
recupero di imposte evase in mld. di euro	5			
scenario 3				
incremento dell’efficacia e dell’efficienza del sistema giudiziario (valore atteso della sanzione)				
l’indicatore per l’Italia passa da	3,1	a	4,3	(SPAGNA)
variazione % dell’indicatore	38,7			
il tasso % di sommerso economico passa da	17,4	a	13,1	
l’imponibile sommerso in mld. di euro passa da	272	a	205	
l’imposta evasa in mld di euro passa da	144	a	101	
recupero di imposte evase in mld. di euro	43			
scenario 4*				
riduzione delle aliquote fiscali legali (minori incentivi a evadere)				
l’indicatore per l’Italia passa da	59,8	a	50	(SPAGNA)
variazione % dell’indicatore	-15,9			
il tasso % di sommerso economico passa da	17,4	a	16,5	
l’imponibile sommerso in mld. di euro passa da	272	a	258	
l’imposta evasa in mld di euro passa da	144	a	136	
recupero di imposte evase in mld. di euro	8			

* questo scenario implicherebbe riduzione del gettito effettivo

I primi due esercizi riguardano le ipotesi di variazioni migliorative del senso civico-economico, indotta da una migliore percezione della quantità e della qualità dell'output pubblico, e della facilità dell'adempimento (una riduzione dei costi generalizzati per adempiere spontaneamente alle obbligazioni fiscali). Le variazioni sono parametrize al raggiungimento della situazione che si osserva nel Regno Unito e in Svezia. I benefici sono significativi in entrambi i casi e le diverse intensità dipendono dalle differenti variazioni dell'indicatore nonché dal valore delle elasticità, ovviamente⁵.

A parte lo scenario 4, dal quale è evidente il funzionamento del disincentivo alla compliance fiscale dato dal livello della pretesa fiscale, commentiamo lo scenario 3, nel quale migliora il valore atteso della sanzione attraverso un sensibile miglioramento del sistema giudiziario in generale e di quello tributario in particolare.

Al consistente miglioramento dell'indicatore (+38,7%, che ci porterebbe ai livelli della Spagna), corrisponde un recupero di imposta evasa pari a ben 43 miliardi di euro. Poiché è ferma l'ipotesi di "restituzione fiscale" questo gettito aggiuntivo va tutto e immediatamente a beneficio dei contribuenti in regola. In altre parole, il gettito apparente non muta e resta sempre al livello del Pil moltiplicato per la pressione fiscale apparente (ufficiale o contabile, pari al 44%). Pertanto, deve necessariamente ridursi la pressione fiscale legale⁶: a fronte della riduzione del sommerso si riducono le aliquote legali su tutti i tributi in modo tale da compensare, a beneficio sempre dei contribuenti in regola, il maggiore gettito ottenuto da una *compliance* più elevata. Nel caso dello scenario 3 tale riduzione di aliquote legali è pari a 2,8 punti percentuali assoluti su ogni tributo (per esempio tutte le aliquote della curva dell'Irpef scendono del 2,8 per cento assoluto: la prima aliquota dal 23 al 20,2%, la seconda dal 27 al 24,2% e così via e allo stesso modo per l'IVA e gli altri tributi).

Ripetiamo: pure con tutte le cautele dovute alle grandi approssimazioni e alle semplificazioni eroiche contenute in questi esercizi, emerge con grande evidenza il funzionamento del circuito virtuoso che porta dal miglioramento delle determinanti del sommerso economico alla riduzione della pressione fiscale legale. Il circuito è stretto e virtuoso. Va intrapreso senza indugi anche se non vi sono segnali concreti di un tale cambiamento di rotta nella lotta all'evasione fiscale.

5 L'imposta evasa è calcolata analiticamente attraverso la formula dell'elasticità dell'imposta evasa alle diverse determinanti del sommerso economico; cfr. Ufficio Studi Confcommercio, Una nota sulle determinanti dell'economia sommersa, maggio 2012, p. 107.

6 In pratica si tratta di trovare il nuovo livello di pressione fiscale legale che pareggia il gettito reale a fronte di una variazione del sommerso economico, spostando l'onere dai contribuenti in regola, che vengono beneficiati, ai contribuenti il cui imponibile era sommerso. I calcoli si desumono dal documento citato alle note 4 e 5.

BIBLIOGRAFIA

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

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

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

Confcommercio (2011), Una nota sui costi della rappresentanza politica, Ufficio Studi, settembre.

Confcommercio (2012), Una nota sulle determinanti dell'economia sommersa, Ufficio Studi, maggio.

Corte dei Conti (2013a), Sezioni Riunite in sede di Controllo, Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2012.

Corte dei Conti (2013b), Giudizio sul Rendiconto generale dello Stato 2012. Memoria del Procuratore Generale Salvatore Nottola, Roma, 27 giugno 2013.

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

International Labour Organization, www.ilo.org.

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

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

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

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

Istat, Classificazione internazionale della spesa pubblica per funzione (Cofog) secondo il Sistema dei Conti Europei SEC95, www.istat.it.

Pisauro Giuseppe (2013), Dove si può tagliare davvero la spesa pubblica?, www.lavoce.info, 27 giugno.

Ragioneria Generale dello Stato, La spesa pubblica in Europa. Anni 2000-2011, Studi e pubblicazioni, aprile 2013.

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

Schneider Friedrich (2012), "Size and Development of the Shadow Economy of 31 European and 5 other OECD Countries from 2003 to 2012: Some New Facts", Mimeo, www.econ.jku.at/schneider.

Schneider Friedrich, Buehn Andreas, Montenegro Claudio (2010), Shadow Economies All over the World. New Estimates for 162 Countries from 1999 to 2007, The World Bank, Policy Research Working Paper, n. 5356, July.

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

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

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

