



*Documenti di lavoro dell'Ufficio Studi*

**2002 / 1**

**Per una politica programmata di rientro dall'evasione**

*Roberto Conventole*

**Atti del convegno:**

**Gli studi di settore come strumento di politica economica**

**Ancona 8 febbraio 2002, Regione Marche**

*Documenti di lavoro dell'Ufficio Studi*

**2002 / 1**

**Per una politica programmata di rientro dall'evasione**

*Roberto Conventole*

**Atti del convegno:**

**Gli studi di settore come strumento di politica economica  
Ancona 8 febbraio 2002, Regione Marche**

I documenti di lavoro non riflettono necessariamente l'opinione ufficiale dell'Agenzia delle Entrate ed impegnano unicamente gli autori.

Possono essere liberamente utilizzati e riprodotti per finalità di uso personale, studio, ricerca o comunque non commerciali a condizione che sia citata la fonte attraverso la seguente dicitura, impressa in caratteri ben visibili: <http://www1.agenziaentrate.it/ufficiostudi/> .

Informazioni e chiarimenti: [ae.ufficiostudi@agenziaentrate.it](mailto:ae.ufficiostudi@agenziaentrate.it)

**Premessa\*: alcune similitudini tra “inflazione” ed “evasione”**

Il titolo del mio intervento volutamente ricalca – per alcuni buoni motivi- quello della relazione che Claudio Napoleoni tenne nella primavera del 1981 ad un convegno su inflazione e politica economica presso la sede del CNEL a Roma<sup>1</sup>.

Un primo motivo riguarda la storia recente del nostro paese che è stato a lungo afflitto da un’elevata inflazione dalla quale ci siamo emancipati, a fatica, negli ultimi anni. L’inflazione non è stata eliminata, ma è stata ricondotta ad una dimensione accettabile e che caratterizza l’area dell’euro. E’ stato dunque drasticamente ridotto il gap inflazionistico dell’Italia nei riguardi dei principali partner rispetto al passato.

Oggi la nostra economia continua ad essere afflitta da un’elevata evasione fiscale che falsa il meccanismo della concorrenza, alimenta ingiustizie distributive, ha effetti distorsivi sull’allocazione delle risorse e, tramite i suoi costi indiretti, rappresenta uno svantaggio competitivo rilevante del sistema-paese.

La prosecuzione del risanamento economico-finanziario, consiste oggi nella progressiva riduzione del Tax-gap italiano (inteso come quota di evasione sul Prodotto Interno Lordo) rispetto a quello dei tre maggior Paesi della U.E.: Francia, Regno Unito, Germania.

In analogia a quanto fatto con il rientro dall’inflazione, l’obiettivo deve essere la riduzione del Tax-gap italiano e non certo la totale eliminazione dell’evasione.

In concreto, l’obiettivo da perseguire è quello di restringere l’area di evasione sino a portarla a livelli simili a quelli esistenti negli altri maggiori Paesi europei. Tanto per dare

---

(\*) Ringrazio il dott. Annibale Doderò per un proficuo scambio di idee sul funzionamento e sul possibile ruolo degli studi di settore.

<sup>1</sup>. Claudio Napoleoni è stato uno dei massimi economisti italiani del secolo scorso ed iniziò la propria carriera accademica ad Ancona presso la Facoltà di Economia e Commercio nel 1962. Dal 1962 al 1967 insegnò Economia matematica e Storia delle dottrine economiche. Ad Ancona conseguì la libera docenza (nel 1965) e l’ordinariato in Economia politica (nel 1966).

L’intervento intitolato “*Per una politica programmata di rientro dall’inflazione*” costituiva la relazione introduttiva al convegno Ires-CGIL “Inflazione, scala mobile e politica economica” tenutosi nel maggio del 1981. Al convegno parteciparono numerosi studiosi tra i quali il prof. Mario Monti, ora commissario europeo. Oggi, *mutatis mutandis*, si potrebbe dire che si discute di evasione, federalismo e politica economica.

un'ordine di grandezza, l'evasione delle principali imposte dovrebbe essere ricondotta ad un livello complessivo non superiore all'8-9% del Prodotto Interno Lordo (PIL) (base non dichiarata ai fini IVA ovvero Irap sul PIL). Oggi siamo ad un livello significativamente superiore.

Un secondo motivo concerne la autoalimentazione tra “inflazione” ed “evasione” realizzatasi tramite il cosiddetto *fiscal-drag*. La grande progressività delle aliquote Irpef che caratterizzava il periodo 1974-1982 ha avuto effetti micidiali sui redditi che avevano un sostituto d'imposta sicché, in pochi anni, si sono creati due mondi nell'ambito dei contribuenti Irpef: gli *evasori* ed i *tartassati*, secondo la felice espressione di alcuni anni fa coniata da Antonio Pedone<sup>2</sup>.

Senza voler ripercorrere la recente storia d'Italia, ciò che è rilevante per la nostra discussione, riguarda unicamente il fallimento *immediato* della riforma fiscale del 1973-74, fallimento veicolato dalla massiccia evasione dell'IVA creatasi istantaneamente e dalla quale il sistema economico non si è ancora ripreso.

### **Le pre-condizioni per rientrare dall'evasione**

Oggi lo scenario fiscale è notevolmente mutato per una serie di motivi. Innanzitutto, è quasi del tutto venuto meno il fattore di auto-alimentazione di cui si è detto (*fiscal-drag*), ed in secondo luogo si sono realizzate nel corso degli ultimi anni molte delle *pre-condizioni psicologiche* indispensabili per rientrare dalla grande evasione:

- semplificazione degli adempimenti (Modello Unico, Modello F 24, riduzione dei codici tributo, ecc.);
- recupero degli arretrati di lavoro accumulatisi (liquidazione delle dichiarazioni e conseguenti rimborsi erogati);
- gli “studi di settore” che hanno cambiato il clima tra Amministrazione finanziaria e categorie in relazione alle modalità/metodologie per stimare ricavi e compensi presunti, eliminando la diffidenza che aveva caratterizzato la precedente fase dei coefficienti presuntivi e di congruità e della minimum tax;

---

<sup>2</sup>. L'Irpef nel 1974 introdusse un'imposta progressiva sul reddito caratterizzata da 32 scaglioni di reddito con un'aliquota iniziale del 10% (fino a 3 milioni di lire) ed una finale del 72% (oltre 550 milioni di lire). Questi scaglioni rimasero in vigore fino al 1982. Nel 1983 l'Irpef era caratterizzata da 9 scaglioni che man mano si sono ridotti di numero sino ad arrivare alla struttura attuale di 5 scaglioni di reddito. Su questi aspetti è estremamente istruttiva la lettura del testo *L'evoluzione delle strutture dell'Irpef: un'analisi attraverso le dichiarazioni*, di Ursula Herr, pubblicato negli Atti del convegno *I cento giorni e oltre : verso una rifondazione del rapporto fisco-economia ?*, Bari 15-17 gennaio 2002, allegato n. 11 alla rivista “Il Fisco” n. 18, fascicolo 2, del 6 maggio 2002.

- assistenza degli uffici finanziari ai contribuenti (call center, ecc.) che ha generato un clima più sereno.

Com'è stato di recente osservato dal Direttore dell'Agenzia delle Entrate “se prima, in un sistema caratterizzato da un'alta incidenza del livello di tassazione, dalla complicazione degli adempimenti amministrativi e contabili e dalla ridotta e spesso anche inesistente capacità di assistenza a servizio da parte dell'amministrazione, l'evasione poteva avere, almeno dal punto di vista dei soggetti interessati, una qualche spiegazione (ma certo nessuna giustificazione) adesso –in una situazione cambiata, in cui gli adempimenti sono stati fortemente semplificati, il peso della tassazione è in progressiva diminuzione, i servizi sono stati migliorati e potenziati- non ci può essere più alcun alibi”<sup>3</sup>.

In conclusione, l'Amministrazione finanziaria è oggi più attrezzata che in passato per contrastare l'evasione e lo strumento più rilevante tramite il quale operare è rappresentato dagli studi di settore che sono entrati in vigore a partire dal 1998 ed il cui completamento è previsto per il corrente anno.

Vi è poi un terzo aspetto fondamentale, caratterizzato da un valore psicologico ancora maggiore, che riguarda la preconizzata riforma dell'Irpef. La riforma di cui si discute rappresenta una possibilità concreta irripetibile per ridimensionare drasticamente l'area dell'evasione fiscale. Il futuro sistema che viene delineato (a regime finale 2 sole aliquote Irpef) crea di fatto l'aspettativa per il 99% dei contribuenti di vivere la loro vita lavorativa all'interno di un'imposta sul reddito *proporzionale* che, in riferimento agli incrementi retributivi attesi, può essere riassunta nello slogan “3/4 a me, 1/4 allo Stato”. Questo fatto, un'aliquota unica per uno scaglione che arriva sino a 10 volte la quota esente, distrugge alla radice la motivazione tipica dell'evasore nostrano che ha sempre affermato: le aliquote sono troppo alte; se dichiarassi di più finirei per lavorare più per lo Stato che per me<sup>4</sup>.

Ma un risultato così ambizioso non può essere raggiunto con la bacchetta magica e deve essere in buona sostanza “autofinanziato” dalla platea che ne beneficerà. Il punto dirimente è rappresentato da quanto acutamente osservò Antonio Pedone nel 1996: “il

---

<sup>3</sup>. Intervento di Raffaele Ferrara al convegno di Bari, citato alla nota precedente. Con riferimento esplicito ai provvedimenti per l'emersione del lavoro subordinato Ferrara ha poi osservato: “Quindi massima apertura e disponibilità verso tutti i contribuenti, ma nessuna indulgenza nei confronti di chi, potendo regolarizzare a basso costo le violazioni pregresse, sceglie di rimanere nell'illegalità e con ciò dichiara apertamente di volersi mettere fuori dalla comunità nella quale opera e dei cui servizi fruisce”.

<sup>4</sup>. Nella “Relazione” alla bozza di delega della *Riforma fiscale* si osserva: “l'*aliquota basica* del 23% (che per l'*estensione* del suo *campo di applicazione* si configura di fatto come *aliquota unica*), allentando la presa fiscale, da un lato fa respirare l'economia e la rilancia; dall'altro, riduce l'evasione, rendendola meno conveniente e meno giustificabile”, pag. 30.

*problema principale rimane la difficoltà di innescare un meccanismo che da un lato consenta di recuperare l'evasione e dall'altro consenta di abbassare le aliquote, anche attraverso forme di sconti agli attuali evasori e benefici futuri per i contribuenti attualmente più virtuosi”*<sup>5</sup>.

In altri termini, i contribuenti che, essendo sprovvisti di sostituto d'imposta (in modo parziale o totale), sono oggi posizionati nei gradini più bassi della scala dei redditi (livelli di reddito dichiarati), non possono pensare di rimanere statici con le loro dichiarazioni (livelli di reddito dichiarati uguali a prima) mentre il sistema crea una soglia di esenzione di tutto rispetto ed uno scaglione unico che va dalla soglia esente a dieci volte il suo valore.

### **Come programmare il rientro dall'evasione**

Nell'autunno scorso il Ministro dell'Economia e delle Finanze ha emanato un “Atto di indirizzo alle Agenzie fiscali per il triennio 2002-04” nel quale sono delineati due obiettivi cardine dell'azione di governo: *l'equità sostanziale del sistema fiscale* e l'attuazione del *federalismo fiscale*. Il presupposto per realizzare l'equità sostanziale del sistema fiscale è indicato “nell'incremento del livello di *compliance* da parte dei contribuenti” e quindi nel “miglioramento dell'individuazione delle basi imponibili; nell'utilizzare gli studi di settore per prevenire l'evasione; nell'accelerare la riduzione del contenzioso”<sup>6</sup>.

Nella cornice delineata dall'Atto di indirizzo la riduzione del Tax-gap può essere conseguita delineando una vera e propria *programmazione del rientro dall'evasione* concordata e sottoscritta dalle parti sociali sulla base di analisi quantitative recepite ed accettate da tutti. Tale programmazione rappresenta una sorta di secondo tempo logico susseguente al primo rappresentato dai provvedimenti per l'emersione<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup>. Il concetto espresso da Antonio Pedone è contenuto in un intervento fatto al convegno di studi tenutosi a Roma, presso la Facoltà di Economia e Commercio il 30 maggio 1996, dal titolo *L'evasione: una decisione economica*.

<sup>6</sup>. Più precisamente le due facce della medaglia dell'equità sostanziale sono rappresentate dagli “interventi di sgravi fiscali a favore delle famiglie con reddito medio-basso e figli a carico” e “dall'incremento del livello di *compliance* da parte dei contribuenti” di cui si è detto prima.

<sup>7</sup>. Si dice infatti nell'Atto di indirizzo: “Alla leva normativa è invece riservato un ruolo fondamentale nella fase iniziale. Per fronteggiare la situazione attuale di evasione diffusa, che contraddistingue taluni settori economici ed alcune zone territoriali, infatti, non è sufficiente la mera azione amministrativa. Occorrono provvedimenti legislativi che ricostruiscano il corretto rapporto amministrazione-contribuente, favorendo anche, in tal modo, la regolarità della vita economica e sociale. In particolare, il recupero di base imponibile sarà attuato attraverso un piano straordinario di interventi che, superando la mera logica del condono, favorisca l'emersione di una parte consistente di evasione fiscale mediante iniziative di incentivazione”.

In concreto, la programmazione del rientro dall'evasione si può basare su informazioni dedotte da un quadro statistico-economico articolato su due livelli: un primo livello *regionale* ed un secondo livello *provinciale*. E' oggi infatti possibile condurre analisi regionali con una disaggregazione in 17 settori di attività economica. Mentre a livello provinciale, coerente con il primo, è possibile operare ad un livello molto meno fine ma comunque importante, tenendo conto della localizzazione (103 province).

Le tabelle riportate di seguito illustrano un esempio del tipo di analisi che è possibile condurre per individuare il grado di pericolosità fiscale dei diversi settori a livello locale. Gli esempi sono al momento forniti con una localizzazione regionale; ciò che conta è il metodo di analisi.

Come espressamente richiamato nell'Atto di indirizzo, la programmazione del rientro dall'evasione non può che avvenire con il consenso e dunque con il coinvolgimento attivo delle categorie e delle associazioni professionali<sup>8</sup> distinguendo ruoli e compiti a seconda dei diversi livelli qualitativi.

A) *Livello nazionale: il quadro generale macroeconomico nazionale ed i Tax-gap regionali*

In base alle analisi economico-statistiche condotte a livello regionale, l'Autorità politica, le categorie e le associazioni professionali nazionali individuano e quantificano il contributo, per regione e per attività economica, in termini di contrazione del Tax-gap, che ciascuna categoria ed associazione si impegna a fornire in un certo periodo, ad esempio tre anni.

B) *Livello provinciale: la politica federalista*

l'accordo quadro sottoscritto a livello nazionale viene portato dalle parti sociali a livello locale e discusso tra i rappresentanti delle categorie ed associazioni di livello locale e l'Amministrazione finanziaria. La quantificazione del contributo per singola regione e per attività economica, stabilita a livello nazionale, viene suddivisa nelle province e nei settori di pertinenza delle categorie e delle associazioni professionali, seguendo linee-guida logiche, ritagliate sul territorio.

---

<sup>8</sup>. Per categorie intendiamo le associazioni rappresentative del mondo delle imprese (Confindustria, Confcommercio, CNA, Confesercenti, Confartigianato, ecc.). Per associazioni professionali le associazioni e gli ordini che rappresentano i lavoratori autonomi (commercialisti, ragionieri, avvocati, architetti, medici,...).

In tal modo a livello provinciale si realizza compiutamente l'obiettivo del *federalismo fiscale*.

Alla fine delle due tappe del processo si arriva alla sintesi tra *equità sostanziale* e *federalismo fiscale*. A questo proposito, nell'Atto di indirizzo si osserva: “La necessaria diffusione di responsabilità e competenze propria del modello federalista, richiede l'integrazione più efficace del sistema fiscale. In tal senso, si favorirà la partecipazione attiva delle autonomie regionali e locali all'individuazione delle basi imponibili, nel rispetto delle politiche e degli indirizzi di carattere generale”.

L'integrazione del sistema fiscale deve naturalmente basarsi su delle sinergie: “Oltre alla messa a disposizione alle autonomie delle risorse necessarie per l'efficace gestione dei tributi di loro competenza, saranno adeguatamente supportate le relative attività, in special modo nella fase di avvio; a tal fine le Agenzie fiscali renderanno disponibili, mediante convenzioni, le proprie competenze ed esperienze agli enti locali ed alle loro associazioni”.

Per memoria, è opportuno ricordare un ulteriore aspetto che in questa sede non viene trattato nonostante la sua notevole rilevanza economica e cioè il settore immobiliare. L'Atto di indirizzo è in proposito molto esplicito: “Sarà avviato operativamente il processo di revisione degli estimi, attraverso il diretto coinvolgimento degli enti locali, con l'obiettivo di superare l'attuale difformità territoriale –anche all'interno della stessa città- e di adeguare la base imponibile dei contribuenti alla corretta valorizzazione degli immobili. E' obiettivo allineare tali valori a riferimenti certi di mercato attuando rapidamente le previste evoluzioni del sistema impositivo immobiliare”.

Si vuole dunque perseguire la linea dell'*equità sostanziale* anche nel campo degli *estimi catastali*.

### **Lo strumento per realizzare l'equità sostanziale: la manutenzione degli studi di settore**

In concreto, per conseguire la contrazione del tax-gap assegnato, categorie e associazioni professionali ed Amministrazione finanziaria procedono di conserva alla *manutenzione degli studi di settore* necessaria a consolidare i risultati ottenuti. Le variabili cruciali sono analizzate in modo da generare “ricavi” che siano compatibili con la riduzione del tax-gap delle basi imponibili (ad esempio Iva ed Irap).

Si dovranno mettere a punto gli strumenti concreti di adeguamento (ad esempio andrebbe anche considerata l'ipotesi di “concordato preventivo” differenziato in

relazione all'entità dell'evasione misurata nel settore ed alla "grandezza" del contribuente). Il tutto dovrà essere monitorato da opportuni strumenti, non escluso un apposito codice tributo. Il monitoraggio fornirà materia per ritrarre gli studi.

D'altra parte, il ruolo degli studi di settore è ben delineato nella Relazione alla bozza di delega della Riforma fiscale ove si dice: *“nella delega è previsto il potenziamento e l'ampliamento degli studi di settore. Lo “scaglione ampio” del 23% rappresenta in particolare la sinergia ideale con questa scelta in termini di reale possibilità di recupero dell'evasione. E' evidente infatti che la resistenza delle imprese soggette all'imposta personale, riguardo all'adeguamento alle indicazioni degli studi di settore, dipende principalmente dal fatto che l'eventuale maggiore imponibile verrebbe colpito con aliquote alte, per lo più non sentite come giuste dal contribuente. Ora invece per quasi tutte le imprese varrà la regola che il costo dell'incremento è certo, e non è grande: il 23%. Il successo dei nuovi studi di settore reso più probabile anche da altre innovazioni introdotte nella delega, in particolare riguardo all'Iva, può rappresentare la realizzazione della vera giustizia. E cioè della ‘giustizia grossa’, quella che separa chi paga da chi non paga.”* (pag. 27)

#### *Un indispensabile mutamento di rotta*

Con il completamento degli studi previsti inizia la fase di manutenzione<sup>9</sup>. Al momento, questo cruciale aspetto è stato realizzato come un aggiustamento all'*interno del sistema dato* e quindi come un miglioramento all'interno delle logiche sin'ora seguite (si veda ad esempio lo studio SG68U per il trasporto merci su strada. Oppure il ventilato accorpamento della vendita al dettaglio di calzature ed abbigliamento, per cogliere la specificità dei negozi che vendono articoli sportivi e scarpe da tempo libero).

In pratica, per il rientro dall'evasione, gli studi vanno mantenuti in modo tale da far restringere la distanza tra *fotografia fiscale* (quale emerge dalle dichiarazioni) e *realtà economica locale e settoriale*, disegnata dalla contabilità nazionale Istat.

In quest'ottica si potrà dare finalmente una risposta positiva a quanto osservò esattamente dieci anni fa il Ministro Tremonti che contestava con forza il ragionamento seguito dall'Amministrazione finanziaria relativo al concetto di “reddito da lavoro equivalente” utilizzato nel calcolo dei coefficienti presuntivi di reddito dei primi anni

---

<sup>9</sup>. Gli studi di settore entrati in vigore sono stati : 45 nel 1998; 41 nel 1999; 43 nel 2000; 39 nel 2001 più 1 evoluzione (lo studio SG68U); infine nel 2002 sono previsti circa 45 nuovi studi. Nel complesso, nel quinquennio 1998-02, saranno entrati a regime 213 studi di settore che interessano circa 3,5 milioni di contribuenti.

novanta. Secondo il prof. Tremonti, il discorso del reddito da lavoro equivalente doveva essere un *punto di arrivo* e non già un punto di *partenza*. Il tutto in una visione secondo la quale l'Amministrazione finanziaria doveva avere la necessaria autorevolezza per far condividere le proprie valutazioni.

### **La graduatoria della irregolarità fiscale regionale nel 1998**

Nella relazione di accompagnamento ai primi interventi di politica economica del Governo nell'estate del 2001 (il cosiddetto documento "*Provvedimenti dei 100 giorni*") era contenuta una tabella che per la prima volta riportava il tax-gap regionale in materia di Irap, relativamente all'anno d'imposta 1998.

Partendo da quella impostazione, e dopo aver rivisitato tutti gli aspetti metodologici rilevanti per effettuare in maniera appropriata un confronto tra il "valore aggiunto" desunto dal quadro Irap del Modello Unico ed il valore aggiunto della contabilità nazionale per il settore privato (oggi definito come *non market*), si è fatta una prima settorializzazione dei tax-gap regionali. L'analisi è condotta su 17 settori di attività economica<sup>10</sup>.

Nella tabella A sono riportate le graduatorie osservate considerando due indicatori: la *diffusione* dell'evasione e la sua *intensità*. Come si vede, il primo posto per entità assoluta dell'evasione ai fini Irap (carezza di base imponibile ai fini dell'imposta) spetta alla regione Lombardia seguita dal Lazio e dalla Sicilia; agli ultimi due posti troviamo il Molise e la Valle d'Aosta. E' ovvio che la graduatoria dipende direttamente dalla dimensione economica delle singole regioni (popolazione, livello di attività, reddito pro-capite, ecc.).

Se relativizziamo la dimensione assoluta della base imponibile Irap non dichiarata, alla base imponibile dichiarata dai soggetti nella stessa regione, desunta dai quadri Irap dei modelli Unico, otteniamo un'idea della *intensità* del fenomeno. Si nota immediatamente che la Lombardia si posiziona questa volta all'ultimo posto, il Lazio all'undicesimo, mentre i primi sei posti sono tutti occupati da regioni meridionali.

E' opportuno a questo punto tenere conto *congiuntamente* sia della diffusione che dell'intensità dell'evasione: la terza colonna della tabella A ci fornisce la graduatoria che

---

<sup>10</sup>. Per motivi vari di disomogeneità tra il trattamento fiscale e la misurazione dei flussi ISTAT sono stati esclusi dal confronto i seguenti settori di attività: agricoltura, istituzioni creditizie ed assicurazioni, istruzione.

si ottiene in base ad un indicatore composito ottenuto dalla media dei due precedenti<sup>11</sup>. Questa volta, il primo posto spetta alla Calabria seguita dalla Sicilia e dalla Lombardia. Il Lazio si trova al sesto posto. In fondo alla classifica troviamo il Molise, l'Abruzzo e la Valle d'Aosta.

Nella tabella B l'esercizio viene ripetuto considerando 43 settori di attività economica a livello nazionale, senza distinzione territoriale. L'evasione Irap risulta particolarmente elevata in tutti i settori dei servizi sia destinati ai consumatori sia destinati alle imprese. Mentre l'intensità dell'evasione è massima nelle attività professionali ed informatiche, nei trasporti e nei ristoranti, essa risulta significativamente più bassa nelle attività industriali, l'indicatore composito fornisce le seguenti indicazioni. Le irregolarità fiscali sono massime nel settore dei servizi prevalentemente destinati alle imprese e attività professionali; al secondo posto troviamo i trasporti ed al terzo il commercio all'ingrosso ed al dettaglio.

Nella tabella C si sintetizzano i due ragionamenti precedenti e si arriva ad una graduatoria che tenga conto sia della localizzazione sia dell'attività economica. La tabella è costruita in modo tale che per ogni riga della graduatoria si considera una regione ed un settore di attività economica. La tabella dà ovviamente luogo a 340 righe, decrescenti per importanza.

Se consideriamo le prime dieci posizioni, che rappresentano il 27% circa di tutta l'evasione Irap, osserviamo quanto segue:

- a) la Lombardia è presente 3 volte con le attività immobiliari e professionali, il commercio all'ingrosso ed al dettaglio, i trasporti ecc.
- b) il Lazio è presente 2 volte con: il commercio all'ingrosso ed al dettaglio, le attività immobiliari e professionali;
- c) la Sicilia è presente 2 volte con: le attività immobiliari e professionali, il commercio all'ingrosso ed al dettaglio;
- d) Campania, Piemonte e Puglia sono presenti 1 volta ciascuna.

Rimanendo nelle prime dieci posizioni, ma considerando questa volta i settori di attività economica, si può osservare quanto segue:

- a) il settore del commercio all'ingrosso ed al dettaglio è presente 5 volte;

---

<sup>11</sup>. In pratica, i valori assunti dalle regioni nei due primi indici sono stati *normalizzati*, tramite una trasformazione che lascia inalterati l'ordinamento e le distanze relative tra le regioni ed assegna valore 1 alla regione in cima alla classifica e valore 0 all'ultima nella classifica.

- b) il settore delle attività immobiliari e professionali è presente 4 volte;
- c) il settore dei trasporti 1 volta.

L'analisi illustrata va ulteriormente affinata. Essa comunque fornisce un'idea abbastanza precisa del percorso da compiere secondo la metodologia di contrazione del Tax-gap delineata in precedenza.

Utili informazioni si potranno trarre da analisi condotte in riferimento alle attività per le quali operano gli studi di settore al fine di verificare se il contributo offerto dai contribuenti che operano in un dato settore economico è in termini di gettito coerente con gli andamenti che si deducono dai dati di contabilità nazionale.

### **Considerazioni conclusive**

Nel dibattito che ha preceduto i primi provvedimenti del Governo dell'estate 2001, è sovente comparsa una posizione secondo la quale attuando politiche di forte crescita dell'economia sarebbe automaticamente possibile procedere alla riduzione della pressione fiscale. Più precisamente, la Banca d'Italia ha sostenuto la possibilità di un nuovo miracolo economico che, accompagnato da un controllo della spesa pubblica, avrebbe generato i margini per una vigorosa diminuzione della pressione fiscale.

Questa tesi è suggestiva e richiama posizioni analoghe che esistevano più di vent'anni fa quando si discuteva animatamente di come fare per spezzare la spirale inflazionistica. Come acutamente osservò Claudio Napoleoni si trattava, all'epoca, di una scorciatoia *logica* rispetto alla strada maestra di aggredire l'inflazione in quanto tale<sup>12</sup>.

Metaforicamente si potrebbe dire che oggi la strada maestra per rientrare dalla grande evasione è rappresentata dal recupero di base imponibile non dichiarata e che questo, all'interno del vincolo di bilancio dell'area euro, consentirebbe di rilanciare gli investimenti pubblici, ad esempio per le infrastrutture, ecc..

Diverso è il caso, previsto nella bozza di delega, della inclusione preventiva, sia *logicamente* che *cronologicamente*, nella base imponibile Irpef di poste reddituali attualmente non presenti perché tassate altrove<sup>13</sup>. Ciò consentirebbe di allargare

---

<sup>12</sup>. “La politica specificatamente diretta a ridurre il tasso di inflazione è la condizione di tutto, in particolare anche della possibilità della ripresa di una politica espansiva di sostegno alla domanda interna mediante la manovra di bilancio”; op. cit pag. 9.

<sup>13</sup>. Nella Relazione all'art. 3 (Riforma dell'Irpef) della Bozza di delega della Riforma fiscale si dice che anche le persone morali e gli enti non commerciali diventeranno soggetti irpef. Inoltre: “b) *campo di applicazione dell'imposta (imponibile)*. Si prevede un incremento dell'imponibile soggetto ad imposta personale progressiva per effetto dell'inclusione di parte degli utili percepiti e delle plusvalenze realizzate, fuori dall'esercizio di impresa, su partecipazioni societarie qualificate. Restano invece fuori dal campo di applicazione dell'imposta sul reddito i redditi di natura finanziaria, la prima casa, etc.”.

significativamente la base imponibile e dunque cominciare ad abbassare le aliquote e restringere gli scaglioni, iniziando ad attuare la riforma dell'imposta sul reddito. Tuttavia, stante il vincolo di bilancio dell'area euro, è indispensabile che la "redistribuzione" delle basi imponibili tra imposte diverse (da sostitutive e/o Irpeg ad Irpef) non sia onerosa per l'erario. In mancanza di ciò, l' "autofinanziamento" della riforma tramite il meccanismo illustrato prima (la *programmazione* del rientro dall'evasione) appare ineludibile.

Non va poi dimenticato che l' "autofinanziamento" sarebbe l'unico meccanismo in grado di venire a capo di una peculiare distorsione che vede nel nostro Paese la concentrazione dell'evasione nei ceti sociali sprovvisti del tutto o in parte di sostituto d'imposta.

Il concetto che si vuole esprimere è molto ben riassunto da Mauro Maré che alcuni anni fa aveva osservato: "Una conseguenza negativa indiretta dell'evasione, che crea in un certo senso un circolo vizioso, è che essa rende l'aggiustamento fiscale più difficile. Politicamente è molto più difficile far accettare riduzioni delle spese (in particolare quelle previdenziali) se chi ne è colpito percepisce che lo sforzo fiscale non è equamente distribuito a causa dell'evasione. Questo effetto è particolarmente importante se la percezione comune (a torto o a ragione) è che l'evasione non sia distribuita casualmente ma che una larga percentuale di categorie specifiche sistematicamente evade le imposte. Quindi, allo stesso tempo, l'evasione fa aumentare il debito dal lato delle imposte e rende più difficile l'aggiustamento fiscale dal lato della spesa"<sup>14</sup>.

In conclusione, la realizzazione di un disegno così ambizioso come quello contenuto nella bozza di delega della Riforma fiscale necessita dell'agire coordinato su molteplici piani. Uno di questi è rappresentato dagli studi di settore che, riferendosi alle imprese fino a 10 miliardi di lire di volume d'affari ed interessando 5 milioni di soggetti, possono dare un contributo decisivo per restringere il tax gap italiano e liberare una parte cospicua delle risorse necessarie per finanziare la riforma fiscale.

---

Il primo esempio concerne un trasferimento dall'Irpeg all'Irpef di base imponibile; il secondo da imposte sostitutive all'Irpef. Ora, un margine di manovra per abbassare le aliquote Irpef si manifesta solo se le migrazioni danno luogo ad un saldo netto complessivo a vantaggio del fisco. Altrimenti, la realizzazione della riforma Irpef genererebbe automaticamente un deficit altrove.

Va inoltre osservato che la "migrazione" dovrebbe presumibilmente far crescere, rispetto alla realtà odierna, il numero di contribuenti che si troverebbe sopra la soglia del 33%, vale a dire nel futuro scaglione superiore ai 100 mila euro.

<sup>14</sup>. Mauro Maré, *L'evasione in Italia e nei paesi OCSE: evidenze empiriche, determinanti ed effetti economici*, in *Moneta e Credito*, n. 195, settembre 1996, pag.435-6.

**Tabella A Graduatoria dell'irregolarità fiscale regionale  
in termini assoluti (diffusione), in termini relativi (intensità) e sintesi del fenomeno  
(indicatore composito) - Anno 1998**

<b>Graduatoria</b>	<b>Diffusione dell'evasione</b>	<b>Intensità dell'evasione</b>	<b>Indicatore sintetico</b>
1	Lombardia	Calabria	Calabria
2	Lazio	Sicilia	Sicilia
3	Sicilia	Puglia	Lombardia
4	Campania	Campania	Campania
5	Piemonte	Sardegna	Puglia
6	Veneto	Basilicata	Lazio
7	Emilia Romagna	Liguria	Piemonte
8	Puglia	Umbria	Sardegna
9	Toscana	Molise	Veneto
10	Calabria	Trentino Alto adige	Liguria
11	Liguria	Lazio	Toscana
12	Sardegna	Marche	Emilia Romagna
13	Marche	Friuli Venezia Giulia	Basilicata
14	Trentino Alto adige	Abruzzo	Trentino Alto adige
15	Friuli Venezia Giulia	Toscana	Umbria
16	Umbria	Piemonte	Marche
17	Abruzzo	Veneto	Friuli Venezia Giulia
18	Basilicata	Val d'Aosta	Molise
19	Molise	Emilia Romagna	Abruzzo
20	Val d'Aosta	Lombardia	Val d'Aosta

**Tabella B Graduatoria nazionale dell'irregolarità fiscale per attività economica**

<b>Grad.</b>	<b>Diffusione dell'evasione</b>	<b>Intensità dell'evasione</b>	<b>Indicatore composito</b>
1	Commercio al dettaglio, esclusi automotoveicoli; riparazione di beni personali e per la casa	Attività immobiliari e noleggio di macchine e attrezzature	Attività immobiliari e noleggio di macchine e attrezzature
2	Altre attività professionali ed imprenditoriali	Trasporti terrestri e mediante condotta	Trasporti terrestri e mediante condotta
3	Trasporti terrestri e mediante condotta	Altri servizi	Commercio al dettaglio, esclusi automotoveicoli; riparazione di beni personali e per la casa
4	Attività immobiliari e noleggio di macchine e attrezzature	Ristoranti, bar e mense	Altre attività professionali ed imprenditoriali
5	Ristoranti, bar e mense	Commercio al dettaglio, esclusi automotoveicoli; riparazione di beni personali e per la casa	Ristoranti, bar e mense
6	Altri servizi	Commercio di automotoveicoli, loro riparazione e manutenzione; vendita al dettaglio di carburante	Altri servizi
7	Commercio di automotoveicoli, loro riparazione e manutenzione; vendita al dettaglio di carburante	Industria delle bevande e del tabacco	Commercio di automotoveicoli, loro riparazione e manutenzione; vendita al dettaglio di carburante
8	Commercio all'ingrosso esclusi automotoveicoli; intermediari del commercio	Altre attività professionali ed imprenditoriali	Industria delle bevande e del tabacco
9	Costruzioni	Alberghi, campeggi ed altri alloggi	Commercio all'ingrosso esclusi automotoveicoli; intermediari del commercio
10	Trasporti marittimi, aerei e attività ausiliarie dei trasporti	Trasporti marittimi, aerei e attività ausiliarie dei trasporti	Trasporti marittimi, aerei e attività ausiliarie dei trasporti

11	Industrie alimentari	Fabbricazione di coke, raffinerie di petrolio, trattamento dei combustibili nucleari	Costruzioni
12	Alberghi, campeggi ed altri alloggi	Attività ricreative, culturali e sportive	Alberghi, campeggi ed altri alloggi
13	Attività ricreative, culturali e sportive	Industrie alimentari	Industrie alimentari
14	Industria delle bevande e del tabacco	Industria del legno e dei prodotti in legno	Attività ricreative, culturali e sportive
15	Industrie tessili	Commercio all'ingrosso esclusi automotoveicoli; intermediari del commercio	Fabbricazione di coke, raffinerie di petrolio, trattamento dei combustibili nucleari
16	Confezioni di articoli di abbigliamento	Confezioni di articoli di abbigliamento	Confezioni di articoli di abbigliamento

**Tabella B (segue) Graduatoria nazionale dell'irregolarità fiscale per attività economica**

<b>Grad.</b>	<b>Diffusione dell'evasione</b>	<b>Intensità dell'evasione</b>	<b>Indicatore composito</b>
17	Informatica, ricerca e attività connesse	Costruzioni	Industria del legno e dei prodotti in legno
18	Fabbricazione di coke, raffinerie di petrolio, trattamento dei combustibili nucleari	Fabbricazione di mobili e strumenti musicali	Industrie tessili
19	Industria del legno e dei prodotti in legno	Industrie tessili	Fabbricazione di mobili e strumenti musicali
20	Fabbricazione di mobili e strumenti musicali	Estrazione di minerali non energetici	Informatica, ricerca e attività connesse
21	Fabbricazione di apparecchi elettrici n.c.a., radiotelevisivi e per le comunicazioni	Informatica, ricerca e attività connesse	Estrazione di minerali non energetici
22	Sanità e altri servizi sociali	Industrie conciarie, prodotti in cuoio, pelle e simili	Industrie conciarie, prodotti in cuoio, pelle e simili
23	Editoria, stampa e riproduzione di supporti registrati	Fabbricazione di apparecchi medicali, di precisione, di strumenti ottici e di orologi	Fabbricazione di apparecchi elettrici n.c.a., radiotelevisivi e per le comunicazioni
24	Industrie conciarie, prodotti in cuoio, pelle e simili	Editoria, stampa e riproduzione di supporti registrati	Fabbricazione di apparecchi medicali, di precisione, di strumenti ottici e di orologi
25	Fabbricazione di prodotti chimici di base, per l'agricoltura, l'edilizia, la stampa e per usi diversi	Fabbricazione di apparecchi elettrici n.c.a., radiotelevisivi e per le comunicazioni	Editoria, stampa e riproduzione di supporti registrati
26	Fabbricazione di apparecchi medicali, di precisione, di strumenti ottici e di orologi	Fabbricazione di altri mezzi di trasporto	Sanità e altri servizi sociali

27	Produzione e distribuzione di energia elettrica, di gas, di vapore e acqua calda	Sanità e altri servizi sociali	Fabbricazione di prodotti chimici di base, per l'agricoltura, l'edilizia, la stampa e per usi diversi
28	Fabbricazione di altri mezzi di trasporto	Gioielleria, oreficeria, giochi, videogiochi, altre industrie manifatturiere e riciclaggio di rottami	Fabbricazione di altri mezzi di trasporto
29	Fabbricazione della pastacarta, della carta e dei prodotti di carta	Fabbricazione della pastacarta, della carta e dei prodotti di carta	Fabbricazione della pastacarta, della carta e dei prodotti di carta
30	Estrazione di minerali non energetici	Fabbricazione di prodotti chimici di base, per l'agricoltura, l'edilizia, la stampa e per usi diversi	Gioielleria, oreficeria, giochi, videogiochi, altre industrie manifatturiere e riciclaggio di rottami

**Tabella B (segue) Graduatoria nazionale dell'irregolarità fiscale per attività economica**

<b>Grad.</b>	<b>Diffusione dell'evasione</b>	<b>Intensità dell'evasione</b>	<b>Indicatore composito</b>
31	Gioielleria, oreficeria, giochi, videogiochi, altre industrie manifatturiere e riciclaggio di rottami	Produzione e distribuzione di energia elettrica, di gas, di vapore e acqua calda	Produzione e distribuzione di energia elettrica, di gas, di vapore e acqua calda
32	Fabbricazione di prodotti della lavorazione di minerali non metalliferi	Fabbricazione di prodotti della lavorazione di minerali non metalliferi	Fabbricazione di prodotti della lavorazione di minerali non metalliferi
33	Estrazione di minerali energetici	Estrazione di minerali energetici	Estrazione di minerali energetici
34	Fabbricazione di prodotti farmaceutici, chimici e botanici, per la cosmesi e la pulizia degli ambienti	Fabbricazione di prodotti farmaceutici, chimici e botanici, per la cosmesi e la pulizia degli ambienti	Fabbricazione di prodotti farmaceutici, chimici e botanici, per la cosmesi e la pulizia degli ambienti
35	Fabbricazione di fibre sintetiche e artificiali	Fabbricazione di fibre sintetiche e artificiali	Fabbricazione di fibre sintetiche e artificiali
36	Fabbricazione di articoli in gomma e materie plastiche	Fabbricazione di articoli in gomma e materie plastiche	Fabbricazione di articoli in gomma e materie plastiche
37	Produzione di metalli e loro leghe	Produzione di metalli e loro leghe	Produzione di metalli e loro leghe
38	Fabbricazione e lavorazione dei prodotti in metallo, escluse macchine e impianti	Fabbricazione e lavorazione dei prodotti in metallo, escluse macchine e impianti	Fabbricazione e lavorazione dei prodotti in metallo, escluse macchine e impianti
39	Fabbricazione di macchine ed apparecchi meccanici, compresi la riparazione e la manutenzione	Fabbricazione di macchine ed apparecchi meccanici, compresi la riparazione e la manutenzione	Fabbricazione di macchine ed apparecchi meccanici, compresi la riparazione e la manutenzione
40	Fabbricazione di macchine per ufficio, elaboratori e sistemi informatici	Fabbricazione di macchine per ufficio, elaboratori e sistemi informatici	Fabbricazione di macchine per ufficio, elaboratori e sistemi informatici
41	Fabbricazione di autoveicoli, rimorchi e semirimorchi	Fabbricazione di autoveicoli, rimorchi e semirimorchi	Fabbricazione di autoveicoli, rimorchi e semirimorchi
42	Poste e telecomunicazioni	Poste e telecomunicazioni	Poste e telecomunicazioni
43	Pubblica amministrazione e difesa; assicurazione sociale obbligatoria	Pubblica amministrazione e difesa; assicurazione sociale obbligatoria	Pubblica amministrazione e difesa; assicurazione sociale obbligatoria

**Tabella C Graduatoria dell'irregolarità fiscale per regione e attività economica (17 settori)  
elaborata in base all'indicatore composito**

<b>Grad.</b>	<b>Regione</b>	<b>Attività economica</b>
1	LOMBARDIA	Attività immobiliari, noleggio, informatica, ricerca, altre attività professionali ed imprenditoriali
2	LAZIO	Commercio all'ingrosso e al dettaglio; riparazione di autoveicoli, motocicli e di beni personali e per la casa
3	LOMBARDIA	Commercio all'ingrosso e al dettaglio; riparazione di autoveicoli, motocicli e di beni personali e per la casa
4	SICILIA	Attività immobiliari, noleggio, informatica, ricerca, altre attività professionali ed imprenditoriali
5	LOMBARDIA	Trasporti, magazzinaggio e comunicazioni
6	CAMPANIA	Commercio all'ingrosso e al dettaglio; riparazione di autoveicoli, motocicli e di beni personali e per la casa
7	LAZIO	Attività immobiliari, noleggio, informatica, ricerca, altre attività professionali ed imprenditoriali
8	PIEMONTE	Commercio all'ingrosso e al dettaglio; riparazione di autoveicoli, motocicli e di beni personali e per la casa
9	PUGLIA	Attività immobiliari, noleggio, informatica, ricerca, altre attività professionali ed imprenditoriali
10	SICILIA	Commercio all'ingrosso e al dettaglio; riparazione di autoveicoli, motocicli e di beni personali e per la casa
11	PIEMONTE	Attività immobiliari, noleggio, informatica, ricerca, altre attività professionali ed imprenditoriali
12	CAMPANIA	Attività immobiliari, noleggio, informatica, ricerca, altre attività professionali ed imprenditoriali
13	VENETO	Commercio all'ingrosso e al dettaglio; riparazione di autoveicoli, motocicli e di beni personali e per la casa
14	PUGLIA	Commercio all'ingrosso e al dettaglio; riparazione di autoveicoli, motocicli e di beni personali e per la casa
15	TOSCANA	Commercio all'ingrosso e al dettaglio; riparazione di autoveicoli, motocicli e di beni personali e per la casa
16	CALABRIA	Attività immobiliari, noleggio, informatica, ricerca, altre attività professionali ed imprenditoriali
17	EMILIA ROMAGNA	Commercio all'ingrosso e al dettaglio; riparazione di autoveicoli, motocicli e di beni personali e per la casa
18	LOMBARDIA	Alberghi e ristoranti
19	EMILIA ROMAGNA	Trasporti, magazzinaggio e comunicazioni
20	VENETO	Attività immobiliari, noleggio, informatica, ricerca, altre attività professionali ed imprenditoriali
21	PIEMONTE	Trasporti, magazzinaggio e comunicazioni
22	CALABRIA	Commercio all'ingrosso e al dettaglio; riparazione di autoveicoli, motocicli e di beni personali e per la casa
23	VENETO	Trasporti, magazzinaggio e comunicazioni
24	EMILIA ROMAGNA	Alberghi e ristoranti
25	EMILIA ROMAGNA	Attività immobiliari, noleggio, informatica, ricerca, altre attività professionali ed imprenditoriali
26	CAMPANIA	Trasporti, magazzinaggio e comunicazioni
27	VENETO	Alberghi e ristoranti
28	FRIULI-VENEZIA GIULIA	Attività immobiliari, noleggio, informatica, ricerca, altre attività professionali ed imprenditoriali

**Tabella C (segue) Graduatoria dell'irregolarità fiscale per regione e attività economica (17 settori) elaborata in base all'indicatore composito**

<b>Grad.</b>	<b>Regione</b>	<b>Attività economica</b>
29	CAMPANIA	Altri servizi pubblici, sociali e personali
30	LAZIO	Altri servizi pubblici, sociali e personali
31	TOSCANA	Trasporti, magazzinaggio e comunicazioni
32	LIGURIA	Commercio all'ingrosso e al dettaglio; riparazione di autoveicoli, motocicli e di beni personali e per la casa
33	LIGURIA	Alberghi e ristoranti
34	SICILIA	Trasporti, magazzinaggio e comunicazioni
35	SICILIA	Altri servizi pubblici, sociali e personali
36	SARDEGNA	Attività immobiliari, noleggio, informatica, ricerca, altre attività professionali ed imprenditoriali
37	TRENTINO-ALTO ADIGE	Alberghi e ristoranti
38	TOSCANA	Alberghi e ristoranti
39	LAZIO	Trasporti, magazzinaggio e comunicazioni
40	ABRUZZO	Attività immobiliari, noleggio, informatica, ricerca, altre attività professionali ed imprenditoriali
41	SARDEGNA	Commercio all'ingrosso e al dettaglio; riparazione di autoveicoli, motocicli e di beni personali e per la casa
42	LOMBARDIA	Altri servizi pubblici, sociali e personali
43	BASILICATA	Attività immobiliari, noleggio, informatica, ricerca, altre attività professionali ed imprenditoriali
44	PUGLIA	Trasporti, magazzinaggio e comunicazioni
45	TRENTINO-ALTO ADIGE	Attività immobiliari, noleggio, informatica, ricerca, altre attività professionali ed imprenditoriali
46	PIEMONTE	Altri servizi pubblici, sociali e personali
47	SICILIA	Costruzioni
48	LIGURIA	Attività immobiliari, noleggio, informatica, ricerca, altre attività professionali ed imprenditoriali
49	ABRUZZO	Commercio all'ingrosso e al dettaglio; riparazione di autoveicoli, motocicli e di beni personali e per la casa
50	TOSCANA	Altri servizi pubblici, sociali e personali
51	CALABRIA	Altri servizi pubblici, sociali e personali
52	CAMPANIA	Alberghi e ristoranti
53	PIEMONTE	Alberghi e ristoranti
54	MARCHE	Alberghi e ristoranti
55	LAZIO	Alberghi e ristoranti
56	SICILIA	Alberghi e ristoranti
57	MOLISE	Attività immobiliari, noleggio, informatica, ricerca, altre attività professionali ed imprenditoriali
58	MARCHE	Commercio all'ingrosso e al dettaglio; riparazione di autoveicoli, motocicli e di beni personali e per la casa
59	MARCHE	Attività immobiliari, noleggio, informatica, ricerca, altre attività professionali ed imprenditoriali
60	UMBRIA	Trasporti, magazzinaggio e comunicazioni
61	PUGLIA	Alberghi e ristoranti
62	CALABRIA	Alberghi e ristoranti
63	VENETO	Altri servizi pubblici, sociali e personali
64	UMBRIA	Commercio all'ingrosso e al dettaglio; riparazione di autoveicoli, motocicli e di beni personali e per la casa
65	CALABRIA	Trasporti, magazzinaggio e comunicazioni
66	LIGURIA	Trasporti, magazzinaggio e comunicazioni

