

# **Politica fiscale, sistema sanzionatorio e performance delle imprese nelle recenti fasi dello sviluppo economico italiano**

Giorgio Galeazzi

in G. Insolera e R. Acquaroli (a cura di),  
Sussidiarietà ed efficacia del sistema sanzionatorio fiscale, Milano, Giuffrè Ed., 2005

## **1. Introduzione**

Per una più ampia comprensione del significato ed dei limiti di efficacia del sistema sanzionatorio fiscale introdotto con la legge 7 agosto 1982, n. 516 e successivamente modificato con la legge 15 maggio 1991, n. 154, occorre considerare accanto agli aspetti tecnico giuridici approfonditamente discussi in questo convegno, anche le problematiche relative al contesto economico ed in particolare le caratteristiche evolutive del sistema produttivo, in cui tali normative dovevano essere applicate. A tale scopo distingueremo due periodi di evoluzione del sistema economico italiano, tenendo conto del sostanziale cambiamento verificatosi sia nelle condizioni strutturali di base e sia nel ruolo della politica fiscale. Il prossimo paragrafo presenta una sintetica analisi del primo periodo, che comprende l'applicazione del sistema sanzionatorio del 1982, mentre il successivo fa riferimento al periodo più recente, dal '92 in avanti, cioè quello che va della fase preparatoria all'ingresso nell'area Euro fino ad oggi.

## **2. Il sistema sanzionatorio fiscale nel contesto economico degli anni'80.**

L'adozione della L. 516/1982 è avvenuta nel corso di quella fase particolarmente difficile per l'economia italiana del dopoguerra, che va dai primi anni '70 ai primi anni '90, caratterizzata dalla necessità di affrontare rilevanti problemi di aggiustamento, a fronte di eventi internazionali di fondamentale importanza. Precedentemente il sistema a cambi fissi, derivante dagli accordi di Bretton Woods, aveva garantito per circa venticinque anni la stabilità valutaria necessaria alla ripresa degli scambi commerciali internazionali ed alla crescita economica mondiale. L'Italia, grazie anche ad altre circostanze favorevoli di carattere interno, aveva potuto realizzare quel forte sviluppo in condizioni di bassa inflazione, che viene ora indicato come il "miracolo economico" italiano. Il motore principale della crescita è stato essenzialmente l'aumento delle esportazioni<sup>1</sup>, favorito anche dalla partecipazione al Mercato Comune Europeo. Durante tale periodo vennero realizzati crescenti saldi commerciali attivi, con conseguenti stimoli alla dinamica dei profitti e degli investimenti delle imprese. L'economia italiana è sempre più diventata una economia aperta ed il suo sviluppo nel dopoguerra è stato un chiaro esempio di sviluppo di tipo "export-led"<sup>2</sup>.

Il graduale esaurirsi di tale fenomeno, associabile ad una serie di problematiche interne, tra cui la caotica urbanizzazione di alcune aree, difficoltà di gestione delle relazioni industriali, in particolare a livello della grande industria, è coinciso con la fine del sistema di Bretton Woods, l'adozione dei cambi fluttuanti e la necessità di assorbire le conseguenze dei due pesanti shock petroliferi degli anni '70. Le forti turbolenze, verificatesi sui mercati valutari a seguito di tali eventi,

---

<sup>1</sup> Nella fase più favorevole relativa ai primi anni '60 le esportazioni sono aumentate mediamente del 16% l'anno.

<sup>2</sup> Esperienze simili sono state studiate più recentemente nel caso di alcune economie emergenti dell'Asia, in particolare in riferimento ai guadagni di produttività dovuti ad un più efficiente uso del fattore lavoro a basso costo, v Krugman (1994).

hanno interessato in misura rilevante la lira. Le ripetute svalutazioni, in particolare rispetto al marco, la cui area commerciale costituiva il principale mercato di sbocco dei prodotti italiani, hanno consentito di correggere almeno in parte gli effetti negativi sulla capacità competitiva delle esportazioni, dovute ai forti aumenti nei costi interni di produzione. Il differenziale di inflazione, venutosi a creare per la maggiore incidenza degli shock petroliferi sul sistema produttivo italiano tipicamente di trasformazione, aveva portato ad un deleterio circolo vizioso di rincorsa tra salari, inflazione e svalutazione competitiva del cambio, che occorreva interrompere. La scelta di aderire allo Sme, pur in condizioni strutturalmente così difficili, fu un importante segnale di volontà di impegnarsi a mantenere l'Italia al livello europeo. Tuttavia, le difficoltà erano notevoli, soprattutto il mantenimento di un cambio fisso, in presenza di ampi differenziali di inflazione rispetto ad altri paesi "virtuosi", caratterizzati da una gestione rigida della politica monetaria, era praticamente impossibile. Questo ha comportato per la prima fase dello Sme<sup>3</sup> continui riallineamenti, che pur avvantaggiando nell'immediato le imprese in termini di recupero di competitività, ha fatto crescere il sistema produttivo italiano con un minore stimolo ad affrontare i mercati in modo corretto, cioè puntando sui recuperi di produttività, sull'innovazione e su una maggiore diversificazione settoriale.

I costi di aggiustamento per affrontare una situazione così complessa erano notevoli, soprattutto da un punto di vista sociale e la strategia di rafforzare il sistema sanzionatorio fiscale può essere compresa in un'ottica generale di rispetto di un principio di equità nello sforzo verso il riaggiustamento. Inoltre, in quegli anni iniziava ad evidenziarsi il problema dell'equilibrio dei conti pubblici, caratterizzati da un fabbisogno crescente e da disavanzi, che già nei primi anni '80 raggiungevano il 7-8% del Pil, nonostante una pressione fiscale attorno al 41-42%. Nei fatti il problema non venne risolto, ma rinviato ad un riaggiustamento futuro attraverso l'accumulo del debito pubblico, non essendo progressivamente più disponibile il canale della monetizzazione della spesa, per il ben noto provvedimento di "divorzio" tra Tesoro e Banca D'Italia<sup>4</sup>.

Per comprendere le difficoltà ed i limiti di efficacia per l'applicazione del sistema sanzionatorio fiscale occorre fare alcune sintetiche riflessioni sulle caratteristiche evolutive del sistema produttivo realizzatosi nell'ambito dello scenario sopra delineato. La fase del cosiddetto "miracolo economico" fu caratterizzata da investimenti intensivi nel settore industriale ed in particolare nelle grandi imprese sia private che pubbliche, utilizzando tecniche in prevalenza ad alta intensità di lavoro. Gli squilibri sociali, e la conseguente conflittualità, indotti da tale rapida trasformazione del sistema produttivo, assieme all'esigenza di migliorare l'efficienza delle imprese, strette tra la concorrenza internazionale, ed il rapido aumento del costo del lavoro<sup>5</sup>, ha portato ad una lunga fase di profonda ristrutturazione dell'apparato produttivo, che ha interessato non soltanto la struttura interna delle fabbriche, ma principalmente l'esterno, cioè il ricorso alla pratica del decentramento produttivo. Si tratta di un processo lento, ma quasi ininterrotto fino ai nostri giorni, che vede una continua caduta dell'occupazione nelle grandi industrie ed un progressivo trasferimento di singole parti dell'attività produttiva verso unità produttive distaccate di piccole dimensioni. Tutti i processi tecnicamente separabili vennero affidati ad imprese minori, talvolta di carattere familiare, fino al ricorso al lavoro a domicilio. Il fenomeno attualmente ha soltanto cambiato veste, assumendo la forma della delocalizzazione verso l'estero, con la differenza che ora interessa anche le imprese di dimensioni medie e piccole.

I vantaggi ricercati attraverso questo cambiamento nella struttura dimensionale dell'industria erano, oltre quello principale della riduzione del costo del lavoro e della conflittualità interna, l'aumento della flessibilità nelle scelte produttive, lo spostamento delle attività presso aree meno congestionate e, punto rilevante nel nostro contesto, la riduzione del carico fiscale e contributivo. Il risultato fu una grande espansione di imprese di piccole e piccolissime dimensioni, ulteriormente alimentata dalla comparsa in varie zone provinciali di numerosi distretti produttivi a vocazione

---

<sup>3</sup> Cioè fino quasi alla fine degli anni '80.

<sup>4</sup> La riforma delle emissioni di Buoni ordinari del Tesoro, che obbligava la Banca D'Italia all'acquisto residuale, è del 1980 ed in modo graduale portò al disimpegno completo negli anni '90.

<sup>5</sup> In proposito v. Graziani (2000) per una dettagliata analisi.

monoculturale o organizzati in reti di attività complementari, che hanno determinato il successo delle aree del Nord-Est e del Centro Italia e la loro progressiva industrializzazione. Dal punto di vista fiscale è evidente che questo risultato di anomalia dimensionale delle imprese italiane, rispetto al resto del contesto europeo, implica maggiori difficoltà nel controllo dell'evasione fiscale e contributiva. A questo va aggiunto che le imprese nate e sviluppatasi durante la fase del "miracolo economico" si trovarono ad operare in un contesto di ampia permissività nell'uso delle risorse e sul piano fiscale e dei rapporti di lavoro, e una volta instauratesi certi comportamenti sono difficili da correggere, anche tenendo conto del notevole aumento degli oneri fiscali di quegli anni.

L'introduzione del pesante sistema sanzionatorio del 1982 ha quindi trovato applicazione in un contesto caratterizzato da una fase di difficile trasformazione del sistema produttivo italiano. Vi era l'assoluta necessità di porre sotto controllo i costi e reperire risorse per effettuare investimenti, che consentissero gli indispensabili miglioramenti tecnologici, sia per aumentare la produttività del sistema e sia per ridimensionare l'uso dell'energia per unità di prodotto. La crescita era in gran parte determinata dal ruolo crescente delle piccole e piccolissime imprese, la cui attività sarebbe stata in molti casi resa estremamente difficile se condotta nel rigido rispetto delle normative fiscali e delle incombenze amministrative necessarie al rispetto delle regole fiscali. Nei fatti i controlli fiscali erano poco frequenti e non potevano essere realizzati se non evitando eccessivi approfondimenti. Se fossero stati capillari e rigorosi avrebbero potuto, con forte probabilità, determinare il blocco di molte attività economiche.

Vi era poi da considerare il riflesso politico, che una rigida applicazione del sistema sanzionatorio comporta, nel senso che un clima di rigore dal lato della gestione delle entrate richiede altrettanto rigore dal lato delle spese, cioè dal lato dell'uso delle risorse pubbliche. Va in proposito ricordata la critica, purtroppo ancora attuale, sollevata da un noto economista di opposizione del tempo, di cui sono stato studente, cioè Claudio Napoleoni, ed il conseguente dibattito, sostenuto anche da esponenti della grande industria, circa l'impatto negativo delle aree di rendita, di inefficienza e parassitismo presenti nel sistema economico, ed in particolare nell'amministrazione pubblica e nelle imprese pubbliche. Se ogni impresa è gravata di imposte ed oneri sociali, relativamente più elevati rispetto ai paesi partner, senza che vi sia una corrispondenza di servizi e strutture pubbliche adeguate, si originano oneri impropri penalizzanti, con effetti negativi per la capacità competitiva del sistema produttivo.

Inoltre, le situazioni di rendita e di inefficienza riguardavano anche vari settori non esposti alla concorrenza internazionale, così come viene fatto osservare anche oggi in riferimento alla situazione attuale di bassa crescita o di "declino" produttivo, oggetto di ampia discussione. L'industria manifatturiera ed in particolare le grandi imprese, tra cui soprattutto quelle pubbliche, usufruivano di varie forme di aiuti pubblici, per cui la sostanziale tolleranza nei confronti delle irregolarità delle piccole e piccolissime imprese costituiva di fatto l'attuazione del sistema di gestione del paese, tipico di quegli anni e sostanzialmente ancora prevalente, basato sul consentire ad ogni ambito di interessi di avere un proprio vantaggio di protezione. Già allora era ampiamente acceso il dibattito sulla necessità di realizzare riforme, ma nei fatti sono prevalsi modelli di comportamento basati sul rinvio, sulla prassi delle mediazioni e dei compromessi, i cui costi in definitiva si scaricavano sulla finanza pubblica e sull'accumulo abnorme del debito pubblico. Chi alla fine ne è risultato penalizzato è il futuro delle nuove generazioni.

La situazione è diventata anche più difficile sul piano della capacità competitiva nella seconda parte degli anni '80 per una serie di cambiamenti nello scenario dei mercati internazionali di riferimento per il nostro paese. In primo luogo, si assiste ad una crescita sempre più rapida del peso relativo dei cosiddetti Nic<sup>6</sup> sugli scambi commerciali mondiali. La loro specializzazione produttiva si concentrava prevalentemente sui settori tradizionali ad alta intensità di lavoro su cui era basata l'affermazione dell'industria italiana soprattutto in ambito europeo. Il basso costo del lavoro e la forte capacità imitativa costituivano i fattori di maggior rischio concorrenziale per le

---

<sup>6</sup> Sono definiti New industrialized countries alcuni paesi del Sud-Est asiatico: Hong Kong, Singapore, Taiwan e Sud Corea.

esportazioni italiane. Una seconda fonte di aumento di difficoltà venne dai due allargamenti della Cee, prima verso la Gran Bretagna, l'Irlanda e la Grecia, poi verso la Spagna, il Portogallo e la Danimarca. Alcuni di questi paesi presentavano una specializzazione molto simile a quella italiana, ma con costi del lavoro minori, anche se non paragonabili a quelli dei Nic, ma con una pubblica amministrazione efficiente. Di particolare rilievo è il caso della Spagna, che nel 1986 al momento dell'ingresso nella Cee aveva un Pil pro capite corrispondente al 65% di quello italiano e grazie all'effetto di traino determinato dall'aumento di esportazioni verso la Comunità Europea e ad una efficiente capacità di realizzare infrastrutture pubbliche<sup>7</sup>, ha raggiunto un livello di Pil pro capite pari a circa l'80% di quello italiano.

L'altro grande elemento di cambiamento nello scenario dei mercati internazionali di fine anni '80 è stato quello della fine dei sistemi economici basati sul collettivismo dell'Est Europa ed il loro ingresso nel sistema delle economie di mercato. Si è trattato per l'Italia al tempo stesso di una nuova opportunità, ma anche di un aumento della concorrenza, ancora dal lato dei costi del lavoro.

La reazione dell'Italia a questi cambiamenti non è stata lungimirante. La ristrutturazione realizzata nel manifatturiero ha avuto come tema fondamentale quello del controllo della dinamica dei costi ed il recupero della produttività, senza realizzare una rotazione settoriale verso produzioni tecnologicamente di avanguardia. Si è puntato principalmente alla realizzazione di innovazioni di processo, acquisendo tecnologia dall'estero, senza investire in modo sufficiente in ricerca e sviluppo e nella formazione di capitale umano<sup>8</sup>. La crescita delle esportazioni ha continuato a riguardare in prevalenza i settori tradizionali con tecnologie sostanzialmente consolidate, mentre i settori d'avanguardia sono rimasti in secondo piano<sup>9</sup>. Il mantenimento delle quote di mercato è stato favorito dai vari riallineamenti effettuati all'interno dello Sme, che in pratica portavano direttamente o indirettamente<sup>10</sup> alla svalutazione della lira. Soltanto nell'ultima parte degli anni '80 si realizzò una sostanziale stabilità valutaria, la cosiddetta seconda fase dello Sme, favorita dalla diminuzione del prezzo del petrolio e dal perseguimento del processo di rientro dagli elevati livelli di inflazione dei primi anni '80.

In questo contesto la politica fiscale mancò completamente l'obiettivo del risanamento. Diversamente da altri paesi europei in cui le politiche di austerità dal lato della spesa furono efficaci, in Italia furono mantenuti elevati livelli di imposizione fiscale, lasciando espandere quasi senza controllo la spesa. L'idea di poter realizzare attraverso lo stimolo della spesa ed il sostegno ad una industrializzazione "dal basso", cioè con la diffusione e la crescita delle piccole imprese, una nuova fase del miracolo economico italiano influenzò vari strati della società italiana determinando anche comportamenti di maggiore tolleranza nel rispetto delle normative, in particolare fiscali, e nel controllo dell'etica pubblica. Il ricorso a forme lavoro irregolare ed all'evasione fiscale presso le piccole imprese poteva, da un certo punto di vista, essere considerato una forma di protezionismo di fatto rispetto alla crescente concorrenza internazionale. In questo contesto, l'applicazione del sistema sanzionatorio fiscale trovava una ulteriore causa di impedimento per poter essere accettata dalla comunità economica e per poter svolgere efficacemente la sua funzione di deterrenza nei confronti dell'evasione fiscale e della tendenza a svolgere quella parte di attività economica, definita economia "sommersa".

### **3. La politica fiscale nella fase preparatoria all'Euro e i recenti problemi di perdita di competitività e bassa crescita**

---

<sup>7</sup> L'amministrazione pubblica della Spagna, diversamente da quella italiana, ha dimostrato una grande capacità nell'utilizzare efficacemente i fondi strutturali Ue, realizzando ad es. una rete autostradale oggi considerata la terza in Europa, dopo quella della Germania e della Francia.

<sup>8</sup> In questo ambito va sottolineato anche l'impatto negativo conseguente alla progressiva diminuzione di peso relativo della grande industria, in particolare sul piano dell'occupazione. Tradizionalmente, infatti, la formazione di capitale umano, sia in Italia che all'estero, è stata notevolmente arricchita dall'esperienza presso le grandi imprese.

<sup>9</sup> In proposito, v. l'indagine del Servizio Studi della Banca D'Italia: Barca e Visco (1992).

<sup>10</sup> Indirettamente attraverso la rivalutazione delle monete partner, tra cui in primo luogo il marco.

La seconda fase dello Sme, caratterizzata dalla stabilità valutaria e iniziata nel 1987, ebbe termine con la profonda crisi del 1992. Durante tale quinquennio la mancanza di riallineamenti aveva reso la lira sopravvalutata, in particolare rispetto al marco, nonostante la riduzione del differenziale di inflazione. Questa sopravvalutazione aveva ulteriormente creato difficoltà alla capacità competitiva dell'industria italiana, che tuttavia ne aveva tratto gli stimoli per ristrutturarsi e per realizzare miglioramenti di efficienza. Gli effetti risultarono evidenti dopo il 1992, quando a seguito dell'uscita dell'Italia dallo Sme ed il passaggio ai cambi flessibili, la forte e progressiva svalutazione della lira<sup>11</sup> determinò una consistente ripresa delle esportazioni. L'episodio mise ancora una volta in luce come sia determinante il fattore costo nella capacità competitiva dei prodotti italiani. Il sistema sanzionatorio fiscale venne modificato nel 1991, senza sostanzialmente modificare lo stato delle cose messe in evidenza finora.

La crisi valutaria si verificò quasi in concomitanza con i ben noti shock politici dovuti ai processi per "tangentopoli". Questo diede impulso anche a provvedimenti di politica economica e a tentativi di realizzare le riforme strutturali nel campo della finanza pubblica, nel contesto pensionistico e nella privatizzazione delle grandi imprese pubbliche, di cui si discuteva da anni senza conclusioni reali. Il concreto rischio di restare fuori del processo di unificazione monetaria e la conseguente prospettiva di dover gestire da soli una valuta in un contesto di mercati finanziari globalizzati e ostili, costrinsero i vari governi succedutesi in quegli anni a manovre molto rilevanti soprattutto dal lato delle entrate. Grazie anche alla forte tendenza alla riduzione nei tassi di interesse a livello internazionale si riuscì a realizzare una riduzione del deficit pubblico, che inizialmente sembrava quasi impossibile. Da una situazione di disavanzi annui dei primi anni '90 al livello del 10% circa sul Pil si è raggiunto il 3% nel 1997, riuscendo a rispettare il parametro di ammissione all'Euro, previsto dal Trattato di Maastricht. Il costo di questa operazione si misura principalmente con la forte stretta di politica fiscale, operata sia dal lato della spesa pubblica e sia dal lato della pressione fiscale. Il livello complessivo del prelievo aveva raggiunto nel 1997 il 44% del Pil, cioè un livello di circa due punti superiore alla media Ue, completando un ciclo di progressivo aumento iniziato con la riforma tributaria del 1973-74, quando il livello era di circa il 26%<sup>12</sup>.

Questo innalzamento della pressione fiscale si realizza in un contesto macroeconomico caratterizzato da due aspetti di rilievo per l'economia italiana, che nel corso degli anni 2000 risultano confermati. Il primo è uno sfavorevole ampliarsi del divario nella crescita della produttività, rispetto alla maggior parte dei paesi Ocse. Il secondo è la perdita di competitività e di quote di mercato delle esportazioni italiane.

E' evidente che i due fatti sono tra loro connessi e che entrambi pesano in modo rilevante sui risultati macroeconomici del paese. Il tasso di crescita del Pil reale tende ad essere sistematicamente inferiore alla media europea. Nel quinquennio 1995-2000, caratterizzato da una fase ciclica espansiva a livello internazionale, la crescita è stata leggermente inferiore al 2%, quindi circa 8 decimi di punto inferiore alla media dell'area dei paesi aderenti all'euro. Dopo il picco ciclico dei primi mesi del 2001, la crescita media annua fino al 2004 è stata dello 0.9%, inferiore di 4 decimi di punto rispetto alla media degli stessi paesi euro. Anche gli investimenti e le esportazioni sono diminuiti. La quota delle esportazioni italiane sul totale delle esportazioni mondiali ha raggiunto il suo livello più alto nel 1995, anno dell'ultima svalutazione della lira<sup>13</sup>. Da allora la stabilità valutaria, posta come condizione all'ingresso nell'Unione Monetaria Europea, e la successiva adozione dell'Euro, hanno eliminato la tradizionale fonte valutaria di recupero di vantaggio

---

<sup>11</sup> Tra l'inizio della svalutazione nel settembre 1992 ed il rientro verso la stabilità necessaria per l'ammissione al sistema dell'Euro la lira subì una svalutazione di circa il 45% rispetto al marco, di oltre il 40% rispetto al dollaro e del 77% rispetto allo yen.

<sup>12</sup> V. Tutino (2000).

<sup>13</sup> Secondo la Relazione Annuale della Banca D'Italia (2005) la quota sul commercio mondiale era del 4,6%:

comparato e la quota delle nostre esportazioni sul commercio mondiale si è progressivamente deteriorata<sup>14</sup>.

Il rischi che l'Italia stia imboccando o si trovi già in una fase di declino economico ha acceso un ampio dibattito circa le cause ed i possibili rimedi. Tra questi ci si pone il problema di verificare la possibilità che una riduzione del carico fiscale possa costituire un reale stimolo per contribuire alla ripresa. L'argomento coinvolge il tema dell'efficacia della politica fiscale e delle condizioni affinché tale politica possa produrre risultati migliori rispetto alla politica monetaria, su cui nelle letterature economica esiste da tempo un ampio dibattito, con una prevalenza ciclica di opinioni in un senso o nell'altro<sup>15</sup>. Senza entrare nella problematica teorica, un semplice osservazione di certi fatti stilizzati a livello internazionale sul rapporto tra fiscalità, competitività, occupazione e crescita indicano, anche se ad un livello di analisi puramente descrittiva, che un alleggerimento fiscale fornisce in generale un impatto positivo<sup>16</sup>. Lavori empirici approfonditi forniscono indicazioni nello stesso senso, anche se con opportune qualificazioni, confermando l'ipotesi spesso presente nei recenti dibattiti, che una diminuzione del carico fiscale, finanziato con una riduzione strutturale della spesa corrente, possa costituire uno stimolo alla crescita ed all'occupazione.

Nel caso italiano vi è in particolare la ben nota anomalia, rispetto al contesto europeo, della forte incidenza sul costo del lavoro del prelievo fiscale-contributivo, che comporta un pesante "cuneo" fiscale<sup>17</sup>, una alterazione nelle scelte delle imprese circa la combinazione d'uso dei fattori produttivi ed un danno per l'occupazione e per la capacità competitiva. L'aliquota media di prelievo sul lavoro, dopo essere cresciuta sensibilmente negli anni '70, è rimasta stabile negli anni '80, per poi arrivare nel 1997 a circa il 52% del salario medio lordo, un livello tra i più elevati nell'area dell'Unione Europea<sup>18</sup>. Il problema, chiaramente collegato all'esigenza di adeguare il sistema pensionistico alla attuale struttura demografica della popolazione, è rilevante anche per i riflessi che produce sulla diffusione dell'evasione fiscale e sulla presenza dell'economia sommersa, su cui il sistema sanzionatorio dovrebbe agire.

La valutazione quantitativa del livello dell'economia sommersa e del grado di evasione fiscale è notoriamente difficile da realizzare. C'è comunque una sostanziale convergenza di varie fonti di valutazione sul fatto che nel corso degli anni '90 non si siano registrati miglioramenti, così come è avvenuto negli anni '80 dopo l'introduzione della L. 516/1982. L'evasione resta elevata e circa di livello doppio rispetto a quella degli altri paesi europei<sup>19</sup>. Evidentemente il problema non è risolvibile con un aggravamento delle sanzioni amministrative e penali, occorre avere una visione molto più ampia dei fattori all'origine del fenomeno.

In generale, la letteratura internazionale tende a evidenziare tre aspetti<sup>20</sup>. Il primo è che la quota dell'economia sommersa tende ad essere più alta nei contesti in cui le regolamentazioni sono maggiori e dove vi è più ampia discrezionalità circa il modo di operare di tali regolamentazioni. Il secondo è che la stessa quota aumenta all'aumentare del carico fiscale per le imprese, intendendo per carico fiscale non solo il livello delle aliquote, ma anche gli aspetti burocratici e amministrativi

---

<sup>14</sup> Il dato più recente mostra per il 2004, anno di forte ripresa degli scambi mondiali, una diminuzione al 2.9%, a prezzi costanti, v: Banca D'Italia (2005), A prezzi correnti la quota è rimasta circa stabile. Questo significa che la strategia degli operatori tende ad essere, da un lato, quella di privilegiare il mantenimento dei livelli di profitto, rispetto alle quote di mercato, e, dall'alto, quella di puntare su segmenti di mercato in cui prevalgono prezzi e qualità più alti.

<sup>15</sup> Per una sintetica, ma efficace rassegna, v. Buti e Noord (2004).

<sup>16</sup> V. Paganetto (2000).

<sup>17</sup> Il cuneo fiscale (differenza tra il costo del lavoro sostenuto dall'impresa e la remunerazione netta percepita dal dipendente) è andato crescendo nel tempo: Nel confronto con la media europea il prelievo sul lavoro era di circa nove punti inferiore all'inizio degli anni '70, mentre attualmente è di circa otto punti superiore, v. Tutino (2000).

<sup>18</sup> Recenti provvedimenti hanno consentito sensibili progressi. Per una dettagliata analisi ed un confronto internazionale, v. Di Biase (2005) e Oecd (2004).

<sup>19</sup> Gli imponibili evasi sono stimati per il 40% circa per l'Iva ed attorno al 25% per Irpeg ed Ilor, v. Bernardi e Franzoni (2004).

<sup>20</sup> V. Johnson, Kaufman e Zoido-Lobaton (1998).

necessari agli adempimenti fiscali. Il terzo è che l'economia sommersa tende ad essere correlata con la debolezza dei servizi pubblici forniti.

In modo più specifico, occorre tener conto che l'efficacia di deterrenza della sanzione sul comportamento dei contribuenti dipende dalla probabilità di accertamento e dalla sua accuratezza<sup>21</sup>. La caratteristica del sistema produttivo italiano, sopra discussa e rimasta immutata negli anni recenti, di una prevalente presenza di piccole e piccolissime imprese, rende, a parità di efficienza degli organi di controllo, più bassa tale probabilità. Va poi considerato che l'interesse primario della pubblica amministrazione è quello del recupero delle entrate, mentre un pesante sistema sanzionatorio, in particolare basato su fattispecie sintomatiche e prodromiche, anche indipendenti dall'effettiva evasione, può comportare effetti macroeconomici non desiderabili ed in certi casi la distruzione di futura base imponibile. I provvedimenti del d.lgs 74/2000 sembrano aver recepito questo tipo di problematiche.

Resta comunque un contesto strutturalmente difficile per vari aspetti. L'evasione fiscale tende a concentrarsi in alcune categorie di attività e nei settori meno esposti alla concorrenza, in particolare quella internazionale. L'insufficiente grado di concorrenza favorisce posizioni di rendita, che ulteriormente danneggiano la capacità competitiva delle attività rivolte all'esportazione, in quanto queste utilizzano i loro prodotti come input, spesso costituiti da servizi<sup>22</sup>.

#### **4. Conclusioni**

Il passaggio al sistema monetario dell'euro ha portato numerosi vantaggi, tra cui quello di evidenziare le debolezze strutturali del sistema produttivo italiano, per lungo tempo coperte e rinviate dal sistematico ricorso alla svalutazione valutaria, creando così le condizioni per un forte stimolo alla loro correzione. L'esigenza di recuperare competitività dovrà operare esclusivamente sul piano reale e non più su quello monetario. Anche il ruolo della politica fiscale risulta accentuato, ma rispetto agli altri paesi aderenti gravano gli effetti diretti ed indiretti degli squilibri della finanza pubblica. In questo ambito il recupero delle aree dell'economia sommersa e dell'evasione fiscale può fornire un contributo importante, ma si tratta di un problema complesso e multiforme che va affrontato lavorando dal lato delle condizioni di base che alimentano il fenomeno. La recente riforma del sistema sanzionatorio fiscale costituisce un passo utile nella giusta direzione, ma richiede di essere accompagnato da una serie di riforme strutturali, che consentano di correggere le inefficienze e le distorsioni esistenti. Queste riforme implicano costi e interventi a modifica di interessi consolidati. Il punto cruciale è comprendere che i vincoli derivanti dalla partecipazione all'Unione Monetaria costituiscono un elemento di forza aggiuntiva per il risanamento, evitando di imputare all'Europa le politiche impopolari necessarie per mettere ordine.

#### **Bibliografia**

- Allegra E., Forni M., Grillo M. e Magnani L. (2004), Antitrust Policy and National Growth: Some Evidence from Italy, *Giornale degli Economisti e Annali di Economia*, 63, n.1, aprile.
- Baldry J.C. (1987), Income Tax Evasion and the Tax Schedule: Some Experimental Results, *Public Finance*, 42.
- Banca D'Italia (2005), *Assemblea Generale Ordinaria dei Partecipanti, Relazione del Governatore sull'Esercizio 2004*, Roma.
- Bernardi L. e Franzoni L.A. (2004), Evasione fiscale e nuove tipologie di accertamento: una introduzione all'analisi economica, *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, LXIII, 1.

---

<sup>21</sup> V. Baldry (1987).

<sup>22</sup> Secondo l'analisi di Allegra e altr.(2004) i settori con patologie di concorrenza e con più alto impatto sulle industrie di esportazione sono quelli dei servizi professionali, trasporti, energia, intermediazione finanziaria e creditizia, commercio. La maggior parte di questi settori presentano anche situazioni di maggior grado di evasione fiscale.

- Barca F. e Visco I. (1992), L'economia italiana nella prospettiva europea, Banca D'Italia, Temi di Discussione n. 175.
- Buti M e van der Noord P, (2004), Fiscal policy in EMU: Rules, discretion and political incentives, "European Economy", European Commission, Economic Papers n. 206.
- Di Biase R. (2005), Indicatori di pressione fiscale sul mercato del lavoro: un confronto internazionale, Economia, Impresa e Mercati Finanziari, Rivista Quadrimestrale, Centro Studi Economici, Bancari, Finanziari, Assicurativi e Aziendali, Lumsa, n. 1.
- Graziani A. (2000), Lo sviluppo dell'economia italiana, Bollati Boringhieri, Torino.
- Johnson S., Kaufman D. e Zoido-Lobaton P. (1998), Regulatory Discretion and the Unofficial Economy, American Economic Review, 88, n. 2.
- Krugman P. (1994), The Myth of Asian Miracle, *Foreign Affairs*, November-December.
- Oecd (2004), Taxing wages 2002-2003, Special Feature: Thresholds for Payng Income Tax and Social Security Contributions, Paris.
- Paganetto L. (2000), Tassazione e competitività:alcuni suggerimenti di "policy", in Paganetto L. (a cura di), "Tassazione e performance dell'economia ed Europa", Il Mulino, Bologna.
- Tutino S. (2000), Pressione fiscale, lotta all'evasione e redistribuzione del prelievo, in L. Paganetto a cura di), "Tassazione e performance dell'economia ed Europa", Il Mulino, Bologna.