



# **Stima del lavoro sommerso e del rischio di evasione fiscale nella provincia di Bergamo**

**a cura dell'Ires Lucia Morosini**

## **Coordinamento:**

*Spi CGIL Bergamo:* Giovanni Peracchi

*Ires Lucia Morosini:* Francesco Montemurro

**- Giugno 2013 -**

# INDICE

## **Prima Parte** (a cura di *Cristiano Buzza*)

Introduzione .....	2
Il sistema imprenditoriale della Lombardia.....	3
Le stime dell'economia sommersa .....	17
Metodologia:.....	18
Il sommerso economico stimato dall'ISTAT .....	19
L'evasione fiscale basata sulla base imponibile IVA.....	23
L'evasione fiscale fondata sui dati IRAP .....	25
Entità dell'evasione a livello regionale e stima dell'indice di rischio di evasione .....	34
Sommerso ISTAT, Lombardia. ....	34
Il gettito IVA e IRAP evaso (e relativa base imponibile).....	36
L'indicatore di rischio di evasione. ....	36
L'indicatore di benessere a livello provinciale .....	38

## **Seconda Parte** (a cura di *Giulio Mancini*)

La provincia di Bergamo: l'indicatore di benessere a livello comunale .....	47
Il sistema imprenditoriale nella provincia di Bergamo.....	49
L'indice di rischio di evasione .....	55

## **Terza Parte** (a cura di *Francesco Montemurro*)

### **Gli indicatori socio-economici e i bilanci comunali. Il problema della destinazione delle risorse recuperate dalla lotta all'evasione**

Premessa .....	60
Trasformazioni sociali e indicatori sulla crisi economica.....	61
I bilanci di previsione 2012 dei comuni della provincia di Bergamo. ....	70
Progressività fiscale nell'applicazione dell'addizionale comunale all'Irpef.....	75
Conclusioni .....	79
Bibliografia.....	81

## **Introduzione**

Il tema relativo all'evasione fiscale ha assunto nel corso degli ultimi anni un ruolo sempre più importante all'interno delle tematiche trattate a livello politico e sulla carta stampata. Come mostrato dalla letteratura interessata ad analizzare il fenomeno, all'interno dei sistemi economici sempre più complessi e caratterizzati dalla presenza di norme atte a regolare il meccanismo delle transazioni tra individui, si assiste al tentativo di una quota significativa di soggetti di sfuggire a tali norme facendo ricorso ad un contesto economico "sommerso" all'interno del quale non è necessario dover sottostare agli oneri imposti per legge [CNEL 2009]. Il contrasto di tali azioni deve però essere deciso e costante in quanto i costi sociali di tale fenomeno risultano essere molto forti e soprattutto finiscono con l'interessare molteplici soggetti.

Come sottolineato dalla letteratura [Galbiati e Zanardi 2001, Lucifora 2003, Monticelli 2005, CNEL 2009, Giovannini et al. 2011], le conseguenze di tale fenomeno sono molteplici. Sul lato del sistema economico, l'impresa che opera nel sommerso produce una distorsione dei prezzi (costo del lavoro compreso) generando una concorrenza sleale nei confronti delle altre aziende che operano rispettando le regole. In secondo luogo, aspetto molto importante in questa fase di crisi del sistema finanziario, le attività sommerse non possono finanziarsi facilmente attraverso il sistema del credito legale, riducendo la capacità di investire ed innovare. Tutto questo, quindi, genera un effetto negativo sullo sviluppo economico delle aree in cui sono localizzate.

Sono presenti, inoltre, profondi effetti negativi anche per quanto concerne i lavoratori. L'assenza di un contratto regolare o il pagamento in nero di parte (se non totalmente) del salario generano una riduzione delle tutele del lavoratore, sia per quanto concerne la stabilità lavorativa, sia per la mancata progressione professionale e salariale. Inoltre, l'occultamento di parte del salario produce problematiche che si ripercuotono sia sul lavoratore al momento del pensionamento, in quanto i contributi versati risulteranno essere insufficienti per una pensione dignitosa, sia sulla stabilità macro-economica del Paese in quanto indeboliscono l'equilibrio fiscale e il livello di protezione sociale che può essere garantito.

Se chiare sono le conseguenze derivanti dall'evasione fiscale, risulta essere maggiormente complicato definirne le cause. Se da un lato, il livello del prelievo fiscale, il grado di regolamentazione (burocratizzazione) dell'attività economica possono indurre gli imprenditori ad individuare strade alternative alla totale legalità, esistono però a livello mondiale realtà con livelli di prelievo fiscale simile o superiore al dato italiano e parallelamente livelli di economia sommersa molto più contenuti. In realtà, piuttosto che parlare di cause, sarebbe meglio parlare di fattori che possono favorirne la diffusione. In primo luogo, la domanda crescente di servizi personalizzati ad

alta intensità di lavoro (come la pulizia della casa, la cura dei neonati e degli anziani) e la ristrutturazione del sistema economico con la diffusione del sub-appalto di parte del lavoro ad imprese di piccole o piccolissime dimensioni. A tale proposito tutti gli studi svolti (Pisani e Polito 2006, Marino e Zizza 2008, Giovannini et al. 2011) sottolineano come il lavoro sommerso e l'evasione fiscale si concentrino soprattutto nel settore agricolo, in quello edilizio, nel commercio al dettaglio e nei servizi domestici. Il motivo sarebbe da attribuire dalla maggiore presenza in questi settori di aziende dalla struttura poco complessa. Infatti, in organizzazioni complesse, nelle quali il bilancio è amministrato da più persone o da società esterne e gli utili sono divisi tra molteplici soci, è molto più difficile poter evadere, sia nel caso di possibili rigonfiamenti dei costi da parte di chi acquista da tali organizzazioni, sia nel caso di una sottovalutazione dei ricavi da parte dei fornitori (Vitaletti 2012). Inoltre, altri fattori sono stati associati alla diffusione dell'economia sommersa, collegati in modo particolare alla disponibilità di tempo come il tasso di disoccupazione, possibilità di accedere al pensionamento anticipato, riduzione dell'orario di lavoro settimanale e basso tasso di attività lavorativa femminile. L'obiettivo dello studio in questione consiste nella stima a livello locale dell'entità dell'evasione fiscale con l'intento di far prendere maggiore coscienza ai sindaci del potenziale bacino di risorse dal quale potrebbero attingere nel caso riuscissero a recuperare almeno parte delle somme evase.

## **Il sistema imprenditoriale della Lombardia**

Come sottolineato dalla letteratura, esistono diversi fattori che risultano essere strettamente correlati con il fenomeno dell'evasione. In modo particolare, come si vedrà meglio nelle sezioni successive, sono soprattutto il settore agricolo, quello delle costruzioni e il settore alberghiero e della ristorazione le aree nelle quali tende a concentrarsi la maggiore propensione ad evadere. Inoltre, forte predittore del rischio di evasione, come confermato anche dalle recenti indagini fondate sull'auditing fiscale [Corte dei Conti 2012], risulta essere il grado di diffusione del piccolo commercio (esercizi di vicinato) e delle piccole e piccolissime imprese nel territorio, caratterizzate da sistemi di rendicontazione e da una strutturazione organizzativa più informale.

Per quanto concerne la regione Lombardia é interessante notare come le variazioni siano molto contenute per quanto concerne la presenza di piccolissime imprese, praticamente la totalità delle aziende attive sul territorio, per quanto il dato sia lievemente inferiore alla media nazionale. Nel caso delle dimensioni aziendali il dato fornito non fa riferimento alle imprese attive (dato invece utilizzato nelle tabelle successive), ma al dato delle unità locali. Si definisce unità locale l'impianto

operativo o amministrativo-gestionale, in genere situato in luogo diverso da quello della sede, nel quale l'impresa esercita stabilmente una o più attività economiche, dotato di autonomia e di tutti gli strumenti necessari allo svolgimento di una finalità produttiva, o di una fase intermedia, quali ad esempio: laboratori, officine, stabilimenti, magazzini, depositi, uffici, negozi, filiali, agenzie, etc. Proprio per questo fatto il dato deve essere preso con una certa cautela in quanto non solo tende a sovrastimare il numero di imprese presenti nel territorio, ma soprattutto a sovrastimare quelle di dimensioni più piccole date le funzioni svolte da queste realtà. In questo caso, però, essendo il nostro interesse focalizzato sulle differenze tra le province e non sul valore assoluto in sé, questo aspetto risulta essere secondario rispetto al focus della nostra indagine.

**Unità locali per classe di addetti. Italia, Lombardia e province lombarde. Anno 2010**

	1/9 addetti	10 /19 addetti	20/49 addetti	50 addetti +	Totale
<b>Varese</b>	68,252	2,775	1,228	544	72,799
<b>Como</b>	47,528	1,960	835	368	50,691
<b>Sondrio</b>	14,244	639	229	77	15,189
<b>Milano</b>	303,937	11,538	5,769	3,412	324,656
<b>Bergamo</b>	88,029	4,007	1,798	857	94,691
<b>Brescia</b>	105,811	4,778	2,147	852	113,588
<b>Pavia</b>	40,581	1,304	559	243	42,687
<b>Cremona</b>	26,126	998	426	206	27,756
<b>Mantova</b>	32,808	1,294	601	277	34,980
<b>Lecco</b>	26,379	1,211	536	266	28,392
<b>Lodi</b>	15,092	547	220	153	16,012
<b>Monza e Brianza</b>	69,553	2,712	1,179	531	73,975
<b>Lombardia</b>	838,340	33,763	15,527	7,786	895,416
<b>Italia</b>	4,566,763	162,594	69,137	30,192	4,828,686

Fonte: ASR Lombardia

Come si può osservare meglio dalla tabella sottostante, il dato medio regionale registra la presenza di imprese di piccolissime dimensioni pari al 93,6% delle unità locali presenti sul territorio. In generale, però, è interessante osservare come a livello provinciale il dato sia molto simile oscillando tra il 92,9% all'interno della provincia di Lecco e il 94,3% presso Lodi, anche se ben 4 province (Varese, Como, Sondrio e Mantova) mostrano il medesimo valore pari a 98,3%. Sul lato opposto, sono le province di Milano e Lodi a presentare la maggiore diffusione di unità locali occupanti più di 50 addetti sul proprio territorio per un valore pari rispettivamente a 1,1% e 1%. In ogni caso, almeno per quanto concerne l'obiettivo del nostro studio, la presenza di piccolissime imprese non potrà essere usato come indicatore utile del livello di evasione locale data la pressoché identica distribuzione nei vari territori.

Percentuale unità locali per classe di addetti. Italia, Lombardia e province lombarde. Anno 2010					
	1/9 addetti	10 /19 addetti	20/49 addetti	50 addetti +	Totale
Varese	93.8	3.8	1.7	0.7	100.0
Como	93.8	3.9	1.6	0.7	100.0
Sondrio	93.8	4.2	1.5	0.5	100.0
Milano	93.6	3.6	1.8	1.1	100.0
Bergamo	93.0	4.2	1.9	0.9	100.0
Brescia	93.2	4.2	1.9	0.8	100.0
Pavia	95.1	3.1	1.3	0.6	100.0
Cremona	94.1	3.6	1.5	0.7	100.0
Mantova	93.8	3.7	1.7	0.8	100.0
Lecco	92.9	4.3	1.9	0.9	100.0
Lodi	94.3	3.4	1.4	1.0	100.0
Monza e Brianza	94.0	3.7	1.6	0.7	100.0
<b>Lombardia</b>	<b>93.6</b>	<b>3.8</b>	<b>1.7</b>	<b>0.9</b>	<b>100.0</b>
<b>Italia</b>	<b>94.6</b>	<b>3.4</b>	<b>1.4</b>	<b>0.6</b>	<b>100.0</b>

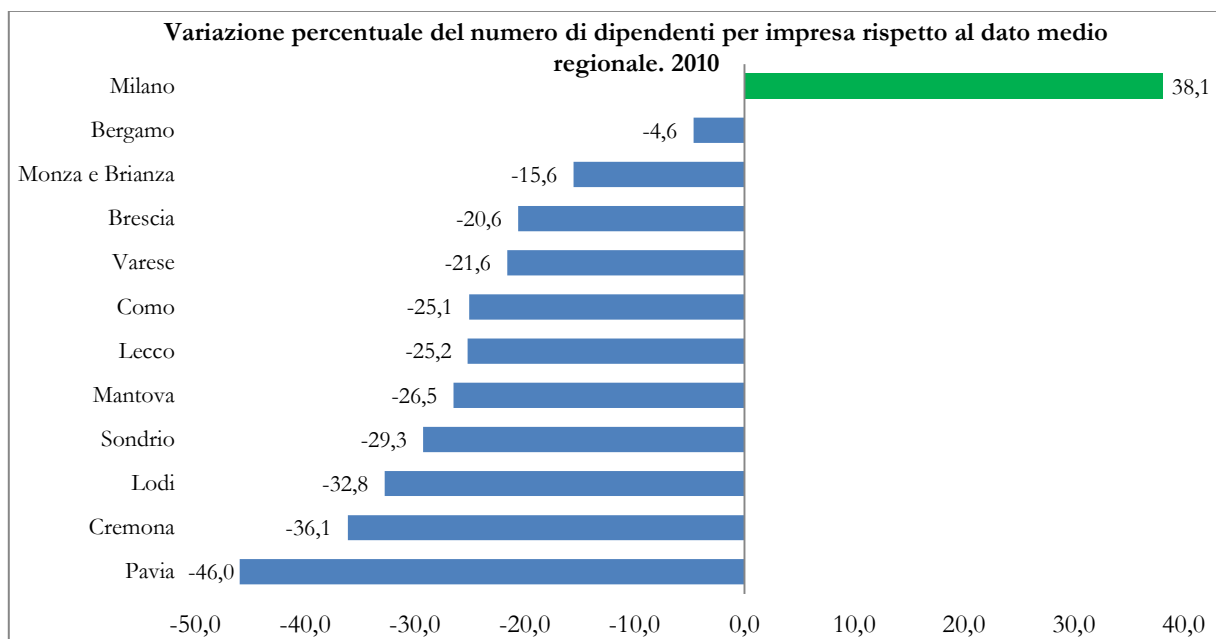
Fonte: ASR Lombardia

La tabella sottostante, invece, mostra il dato riferito al numero di imprese attive sul territorio e il numero di addetti autonomi e alle dipendenze che vi lavorano. Per avere un quadro comparativo con riferimento alle dimensioni medie delle imprese all'interno di una provincia, abbiamo calcolato il numero medio di lavoratori dipendenti per impresa. Come si può osservare, il dato medio relativo alla regione Lombardia risulta essere sensibilmente superiore al dato medio nazionale, confermando la letteratura data la compresenza sia di imprese di dimensioni superiori (per quanto questo dipenda dalla provincia di Milano) sia, come vedremo nella sezione dedicata alle stime dell'evasione calcolata attraverso l'Irap, di un basso rischio di evasione rispetto alle altre regioni italiane. Esistono però forti differenze territoriali per quanto concerne questo fattore. Come si può osservare dalla quinta colonna della tabella sottostante il dato a livello provinciale oscilla tra l'1,9 addetti per impresa all'interno della provincia di Lodi e i 4,9 addetti presso Milano. In termini comparati, ponendo 100 il dato medio regionale, è possibile osservare come sia la provincia di Milano a fare la

Imprese attive e addetti. Italia, Lombardia e province lombarde. Anno 2010						
	Imprese	Addetti			Dipendenti per impresa	Serie Territoriale
		Indipendenti	Dipendenti	Totale		
Varese	66,678	86,237	183,710	269,947	2.8	-21.6
Como	46,530	61,662	122,529	184,191	2.6	-25.1
Sondrio	13,709	20,430	34,080	54,510	2.5	-29.3
Milano	297,006	355,680	1,441,926	1,797,607	4.9	38.1
Bergamo	86,868	112,722	291,127	403,849	3.4	-4.6
Brescia	104,470	138,603	291,554	430,157	2.8	-20.6
Pavia	39,265	49,619	74,579	124,198	1.9	-46.0
Cremona	25,380	33,779	56,986	90,764	2.2	-36.1
Mantova	32,186	43,354	83,163	126,517	2.6	-26.5
Lecco	25,965	35,204	68,259	103,463	2.6	-25.2
Lodi	14,478	19,009	34,210	53,219	2.4	-32.8
Monza e Brianza	67,913	87,375	201,527	288,902	3.0	-15.6
<b>Lombardia</b>	<b>820,448</b>	<b>1,043,676</b>	<b>2,883,649</b>	<b>3,927,325</b>	<b>3.5</b>	<b>100</b>
<b>Italia</b>	<b>4,460,891</b>	<b>5,580,343</b>	<b>11,725,392</b>	<b>17,305,735</b>	<b>2.6</b>	<b>-</b>

Fonte: Elaborazioni IRES Morosini su dati ASR

differenza (+38%), a fronte di valori inferiori alla media regionale per tutte le altre province considerate. La figura sottostante mostra chiaramente lo scarto esistente tra la provincia di Milano e tutte le altre, fatta parziale eccezione per la provincia di Bergamo che mostra un dato più contenuto (-4,6%). Per quanto concerne le aree rimanenti, il dato relativo al numero medio di addetti per impresa (che va ricordato essere però una stima indiretta e non precisa della presenza di piccolissime imprese nel territorio) oscilla tra il -15,6% registrato all'interno della provincia di Monza e Brianza (che nelle analisi delle sezioni successive sarà considerata aggregata a quella di Milano, dato che molti dati al 2010 non prevedono la distinzione) e il -46% registrato presso Pavia.



Fonte: Elaborazioni IRES Morosini su dati ASR

Altro aspetto sottolineato dalla letteratura riguarda il tema dell'assenza di strutture organizzative deputate alla gestione e controllo dei conti, aspetto che faciliterebbe il fenomeno dell'evasione data la minore presenza di controlli incrociati all'interno dell'azienda. Questo aspetto può inoltre essere considerato strettamente correlato alle dimensioni delle imprese, dato che sono soprattutto le imprese di piccole dimensioni a caratterizzarsi per un livello organizzativo più "informale". Indicatore indiretto di questo aspetto può essere considerato la presenza di ditte individuali e delle società di persone. In questo caso, il dato oscilla tra il 58,9% registrato a Milano e l'84,3% osservato all'interno della provincia di Mantova. Diversamente dal dato precedente è possibile distinguere la regione Lombardia in 3 fasce. Da un lato, la provincia di Milano con un dato inferiore del 16,9% rispetto alla media regionale, dall'altro le aree di Sondrio (+17,7%), Pavia (+18,3%), Cremona (+17,8%), Mantova (+18,9%) e Lodi (+14%), e nel medio le aree rimanenti con valori che oscillano tra il +2,8% di Bergamo e il +9,2% di Como e Lecco.

**Imprese attive per forma giuridica al 31.12. Italia, Lombardia e province lombarde. Anno 2012**

	Società di capitali	Società di persone	Ditte individuali	TOTALE	% ditte individuali e di persone	Serie Territoriale
Varese	14,550	14,388	33,770	63,903	75.4	6.3
Como	9,347	10,311	24,650	45,149	77.4	9.2
Sondrio	2,124	3,238	9,113	14,803	83.4	17.7
Milano	108,248	49,122	118,840	285,005	58.9	-16.9
Bergamo	21,622	15,330	47,777	86,547	72.9	2.8
Brescia	24,575	22,454	61,284	110,643	75.7	6.7
Pavia	6,363	7,308	30,087	44,592	83.9	18.3
Cremona	3,968	6,447	16,895	27,942	83.5	17.8
Mantova	5,406	8,247	24,521	38,864	84.3	18.9
Lecco	5,040	5,605	13,217	24,312	77.4	9.2
Lodi	2,652	3,225	9,481	15,717	80.8	14.0
Monza e Brianza	15,681	14,030	33,443	64,342	73.8	4.0
<b>Lombardia</b>	<b>219,576</b>	<b>159,705</b>	<b>423,078</b>	<b>821,819</b>	<b>70.9</b>	<b>100</b>
<b>Italia</b>	<b>966,141</b>	<b>888,048</b>	<b>3,259,192</b>	<b>5,239,924</b>	<b>79.1</b>	<b>-</b>

Fonte: Elaborazioni IRES Morosini su dati ASR \*esclusa la categoria residuale "altro"

Nell'ultima parte, invece, ci focalizzeremo sui dati relativi all'importanza dei vari settori economici nella struttura economica delle province Lombarde. Come sottolineato dagli studi svolti sul tema (i cui risultati saranno discussi in maniera approfondita nelle sezioni successive), il fenomeno dell'evasione tende a concentrarsi in maniera molto elevata all'interno del settore agricolo, delle costruzioni e nel settore alberghiero. Da sottolineare, però, come esista una profonda differenza tra diffusione dell'evasione per settore e il montante totale evaso. Infatti, per quanto concerne il settore agricolo, se da un lato la propensione all'evasione è molto elevata, dall'altro occorre tenere presente come il valore assoluto evaso sia molto contenuto (proprio per via del fatto che il valore aggiunto prodotto da questo settore è in partenza molto più basso rispetto a tutti gli altri settori).

**Imprese attive per sezione di attività economica. Italia, Lombardia e province lombarde. Anno 2012**

	Agricoltura	Manifatturiero	Costruzioni	Commercio	Servizi	Alberghiero	Altro	Totale
Varese	1,764	9,847	12,537	15,363	16,166	4,104	4,122	63,903
Como	2,197	6,870	9,186	10,111	10,281	3,205	3,299	45,149
Sondrio	2,774	1,364	2,595	3,072	2,441	1,662	895	14,803
Milano	3,695	30,508	40,366	70,635	83,588	16,580	39,633	285,005
Bergamo	5,236	11,526	20,006	19,681	18,329	5,523	6,246	86,547
Brescia	10,838	15,515	18,868	25,418	23,819	8,053	8,132	110,643
Pavia	7,235	4,769	8,665	10,291	8,049	2,977	2,606	44,592
Cremona	4,397	3,205	5,219	6,418	5,227	1,765	1,711	27,942
Mantova	8,538	4,560	6,972	8,602	6,169	2,023	2,000	38,864
Lecco	1,163	4,169	4,521	5,713	5,441	1,572	1,733	24,312
Lodi	1,442	1,645	3,541	3,657	3,311	967	1,154	15,717
Monza e Brianza	979	9,729	12,539	16,654	15,885	3,184	5,372	64,342
<b>Lombardia</b>	<b>50,258</b>	<b>103,707</b>	<b>145,015</b>	<b>195,615</b>	<b>198,706</b>	<b>51,615</b>	<b>76,903</b>	<b>821,819</b>
<b>Italia</b>	<b>809,745</b>	<b>526,511</b>	<b>813,277</b>	<b>1,419,366</b>	<b>952,028</b>	<b>355,422</b>	<b>363,575</b>	<b>5,239,924</b>

Fonte: dati ASR Lombardia

Come mostra la tabella sottostante, per quanto concerne il settore agricolo, a fronte di un dato medio regionale pari al 6,1% delle imprese attive, le province di Sondrio, Pavia, Cremona e Mantova si caratterizzano per valori nettamente più elevati e pari rispettivamente al 18,7%, 16,2%,



15,7% e 22% delle imprese totali. Maggiore omogeneità si registra invece per quanto concerne il settore dell'edilizia. In questo caso, la presenza sul territorio oscilla tra il 14,2% presso Milano e il 23,1% presso Bergamo. Anche il settore alberghiero mostra un elevato livello di omogeneità tra le varie province con la sola eccezione dell'area di Sondrio nella quale il settore interessa l'11,2% delle imprese attive.

**Imprese attive per sezione di attività economica. Italia, Lombardia e province lombarde. Anno 2012**

	Agricoltura	Manifatturiero	Costruzioni	Commercio	Servizi	Alberghiero	Altro	Totale
Varese	2.8	15.4	19.6	24.0	25.3	6.4	6.5	100
Como	4.9	15.2	20.3	22.4	22.8	7.1	7.3	100
Sondrio	18.7	9.2	17.5	20.8	16.5	11.2	6.0	100
Milano	1.3	10.7	14.2	24.8	29.3	5.8	13.9	100
Bergamo	6.0	13.3	23.1	22.7	21.2	6.4	7.2	100
Brescia	9.8	14.0	17.1	23.0	21.5	7.3	7.3	100
Pavia	16.2	10.7	19.4	23.1	18.1	6.7	5.8	100
Cremona	15.7	11.5	18.7	23.0	18.7	6.3	6.1	100
Mantova	22.0	11.7	17.9	22.1	15.9	5.2	5.1	100
Lecco	4.8	17.1	18.6	23.5	22.4	6.5	7.1	100
Lodi	9.2	10.5	22.5	23.3	21.1	6.2	7.3	100
Monza e Brianza	1.5	15.1	19.5	25.9	24.7	4.9	8.3	100
<b>Lombardia</b>	<b>6.1</b>	<b>12.6</b>	<b>17.6</b>	<b>23.8</b>	<b>24.2</b>	<b>6.3</b>	<b>9.4</b>	<b>100</b>
<b>Italia</b>	<b>15.5</b>	<b>10.0</b>	<b>15.5</b>	<b>27.1</b>	<b>18.2</b>	<b>6.8</b>	<b>6.9</b>	<b>100</b>

Fonte: dati ASR Lombardia

Le sezioni che seguono saranno dedicate invece all'analisi della diffusione sul territorio delle aziende artigiane e dei piccoli esercizi commerciali quali gli esercizi di vicinato. Come si può osservare dalla tabella sottostante, dall'inizio della crisi economica il dato relativo alle aziende artigiane risulta essersi sensibilmente ridotto (-1,58% a livello regionale con una punta del -6,08%

**Evoluzione numero aziende artigiane attive. Italia, Lombardia e province lombarde.**

	2009	2010	2011	2012	Var.% 2009/2012
Varese	23,470	23,470	23,379	23,036	-1.85
Como	17,892	18,068	18,029	17,728	-0.92
Sondrio	5,148	5,074	4,992	4,858	-5.63
Milano	68,679	67,239	67,871	68,132	-0.80
Bergamo	33,909	33,746	33,776	33,071	-2.47
Brescia	38,332	38,230	38,084	37,434	-2.34
Pavia	15,859	15,749	15,698	15,478	-2.40
Cremona	10,239	10,195	10,049	9,744	-4.83
Mantova	13,912	13,731	13,589	13,248	-4.77
Lecco	9,579	9,558	9,522	9,366	-2.22
Lodi	6,295	6,256	6,160	5,912	-6.08
Monza e Brianza	21,987	23,151	23,231	23,111	5.11
<b>Lombardia</b>	<b>265,301</b>	<b>264,467</b>	<b>264,380</b>	<b>261,118</b>	<b>-1.58</b>
<b>Italia</b>	<b>1,465,949</b>	<b>1,458,922</b>	<b>1,449,566</b>	<b>1,426,995</b>	<b>-2.66</b>

Fonte: ASR Lombardia

presso Lodi e del -5,63% presso Sondrio). Una provincia a mostrare un trend opposto é quella di Monza con una variazione percentuale in crescita del 5,11%. Il dato di maggiore interesse nel

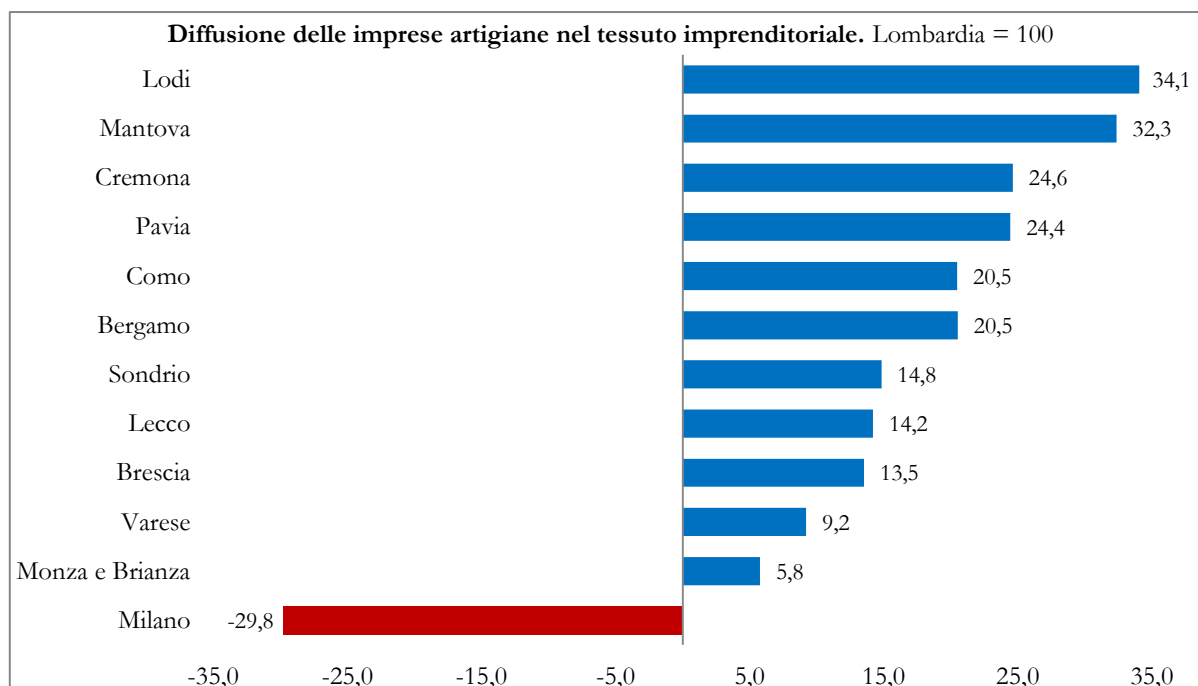
nostro studio, date le implicazioni rilevate dalla letteratura, concerne la diffusione di tali ditte all'interno del sistema imprenditoriale locale. Come si può osservare, rapportando il dato delle ditte artigiane attive al numero di imprese attive nel territorio, l'incidenza delle attività artigiane risulta oscillare tra il 22,6% in provincia di Milano e il 43,2% presso Lodi. Anche in questo caso, rispetto

**Diffusione delle ditte artigiane sul territorio. 2010**

	Ditte artigiane.	Imprese	Diffusione	Serie Territoriale
Varese	23,470	66678	35.2	9.2
Como	18,068	46530	38.8	20.5
Sondrio	5,074	13709	37.0	14.8
Milano	67,239	297006	22.6	-29.8
Bergamo	33,746	86868	38.8	20.5
Brescia	38,230	104470	36.6	13.5
Pavia	15,749	39265	40.1	24.4
Cremona	10,195	25380	40.2	24.6
Mantova	13,731	32186	42.7	32.3
Lecco	9,558	25965	36.8	14.2
Lodi	6,256	14478	43.2	34.1
Monza e Brianza	23,151	67913	34.1	5.8
<b>Lombardia</b>	<b>264,467</b>	<b>820448</b>	<b>32.2</b>	<b>100</b>
<b>Italia</b>	<b>1,458,922</b>	<b>4460891</b>	<b>32.7</b>	<b>-</b>

Fonte: ASR Lombardia

alla media regionale, è solamente la provincia di Milano a mostrare un dato contenuto (-29,8%). All'interno di tutte le altre, il range oscilla tra il +5,8% presso Monza e il +32,3% e il +34,1% presso Mantova e Lodi.



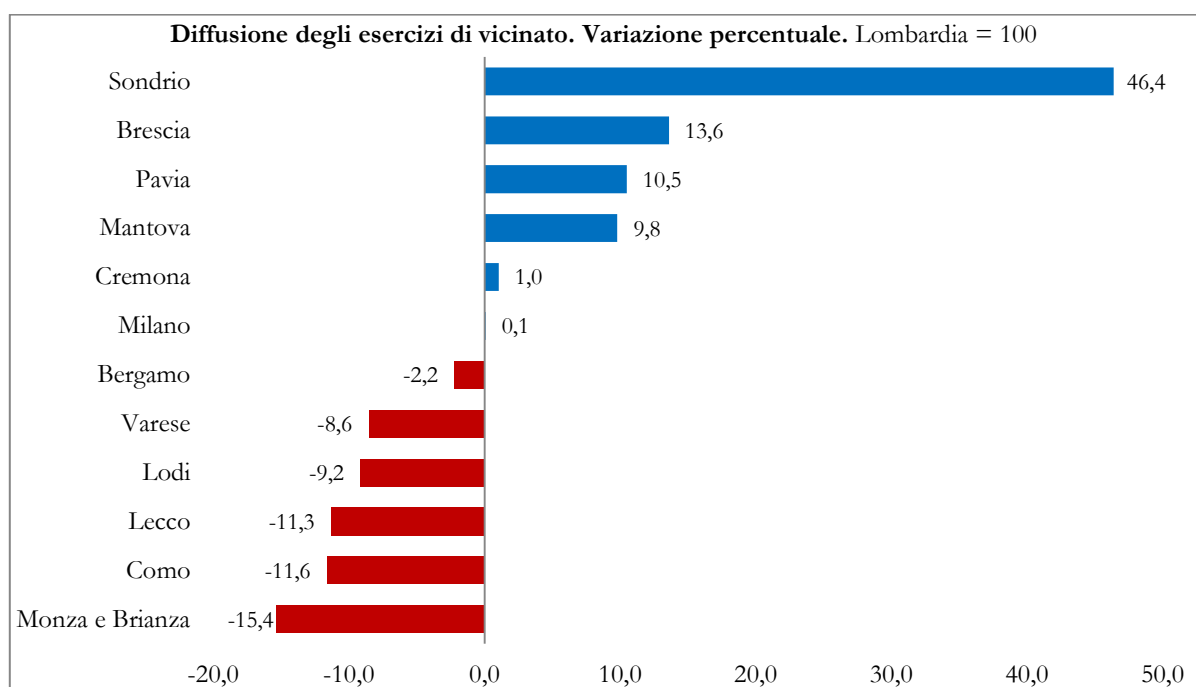
Fonte: Elaborazione IRES Morosini su dati ASR Lombardia

Molto più eterogeneo invece il dato relativo alla presenza di piccoli esercizi commerciali a livello di quartiere. In questo caso, per avere un indice del grado di diffusione al livello territoriale, abbiamo rapportato il dato al numero di abitanti. Come si può osservare all'interno della terza colonna, la diffusione di esercizi di vicinato oscilla tra i 7,7 ogni 1000 abitanti all'intero della provincia di Monza e Brianza e il 13,3% registrato all'interno della realtà di Sondrio. Valori superiori alla media di osservano anche all'interno delle province di Brescia (+10,3%), Pavia (+10,1%) e Mantova (+10%). Un'idea migliore delle differenze a livello territoriale si può rilevare dalla figura successiva la quale mostra la netta divisione a livello di Lombardia tra la realtà di Sondrio da un lato (+46,4%), Brescia, Pavia e Mantova nel mezzo (+13,6%, +10,5% e +9,8%) e le rimanenti realtà dall'altro.

**Diffusione degli esercizi commerciali al dettaglio. 2010**

	Esercizi	Popolazione	Esercizi per 1.000 ab	Var.% sul dato regionale
Varese	7.350	883.285	8.3	-8.6
Como	4.785	594.988	8.0	-11.6
Sondrio	2.440	183.169	13.3	46.4
Milano	28.745	3.156.694	9.1	0.1
Bergamo	9.776	1.098.740	8.9	-2.2
Brescia	12.983	1.256.025	10.3	13.6
Pavia	5.513	548.307	10.1	10.5
Cremona	3.343	363.606	9.2	1.0
Mantova	4.150	415.442	10.0	9.8
Lecco	2.745	340.167	8.1	-11.3
Lodi	1.882	227.655	8.3	-9.2
Monza e Brianza	6.541	849.636	7.7	-15.4
<b>Lombardia</b>	<b>90.253</b>	<b>9.917.714</b>	<b>9.1</b>	<b>100</b>

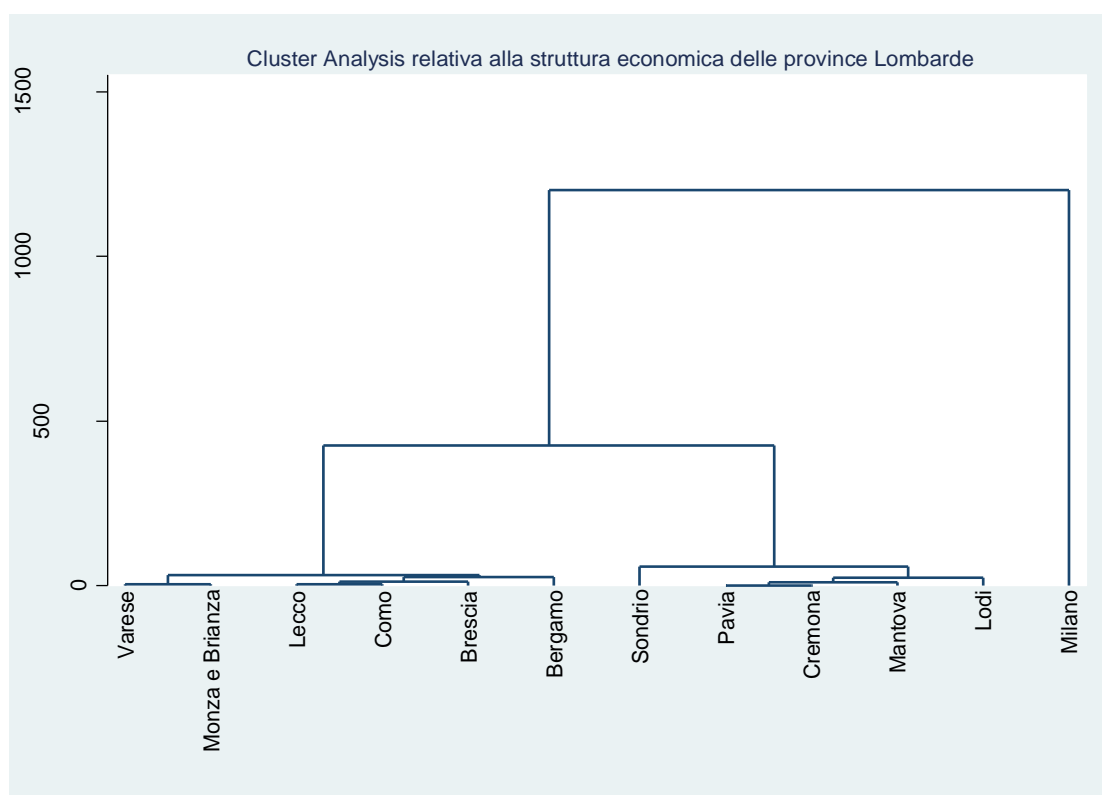
Fonte: ASR Lombardia



Fonte: Elaborazione IRES Morosini su dati ASR Lombardia

Per riassumere tutte le informazioni precedentemente mostrate, faremo ricorso all'analisi di cluster, tecnica tramite la quale é possibile raggruppare le varie unità territoriali considerate in base al loro grado di vicinanza.

Come primo passaggio abbiamo applicato questa tecnica di analisi per quanto concerne la presenza di ditte individuali e società di persone (indicatori del livello di complessità dell'azienda), la diffusione di ditte artigiane sul totale delle imprese presenti sul territorio e la presenza degli esercizi di vicinato ogni 1.000 abitanti. In questa fase si é deciso di non utilizzare il dato relativo alla presenza di piccole e piccolissime imprese, in quanto quasi identico per tutte le province in questione, aspetto quindi che non permette di usare questa variabile con fini classificatori.



Fonte: Elaborazione IRES Morosini su dati ASR Lombardia

Il risultato della cluster analisi indica come sia possibile suddividere le province lombarde in tre categorie per quanto concerne gli aspetti precedentemente definiti. Un primo gruppo risulta comporsi delle province di Varese, Monza e Brianza, Lecco, Como, Brescia e Bergamo; il secondo dalle province di Sondrio, Pavia, Cremona, Mantova e Lodi e, infine, la provincia di Milano come realtà distinta rispetto alle altre. Nella tabella che segue, invece, é possibile osservare i valori medi

Province all'interno di ogni gruppo individuato	
	Gruppo
Varese	1
Monza e Brianza	1
Lecco	1
Como	1
Brescia	1
Bergamo	1
Sondrio	2
Pavia	2
Cremona	2
Mantova	2
Lodi	2
Milano	3

Fonte: Elaborazione IRES Morosini su dati ASR Lombardia

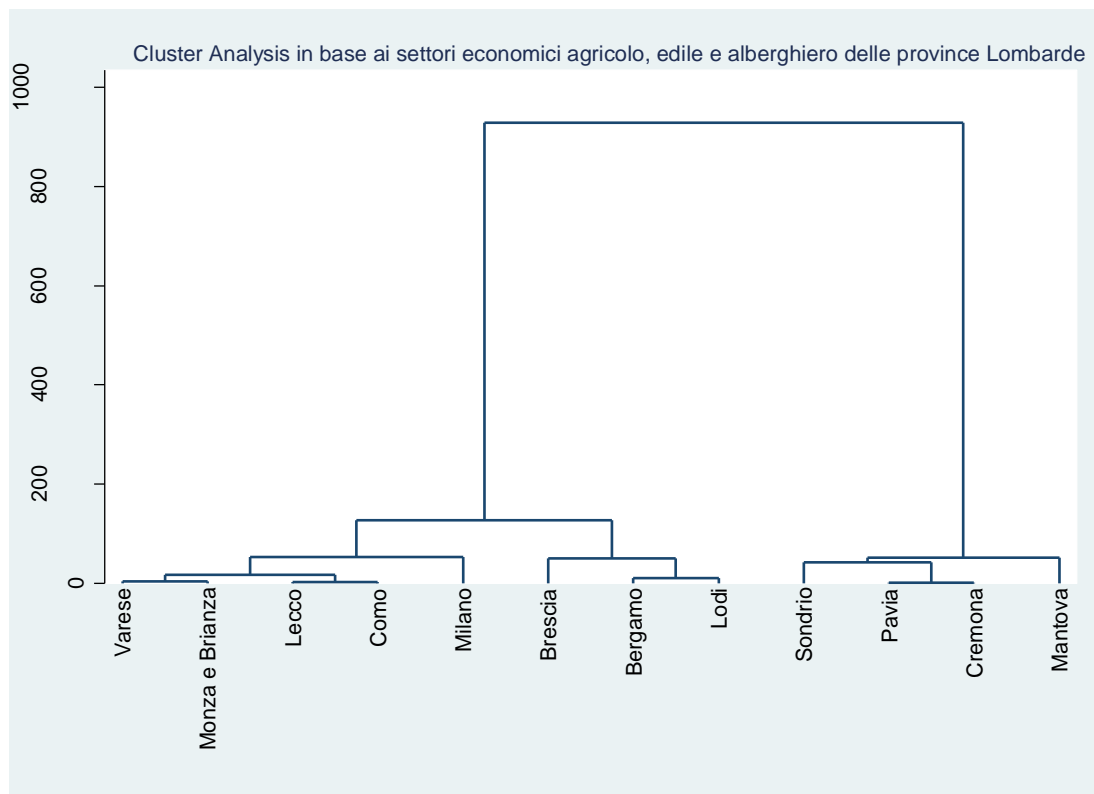
propri all'interno dei singoli gruppi. Inoltre, per dare un'idea del livello di omogeneità del dato per gruppo, è stato inserito anche il dato della deviazione standard che misura il grado di dispersione del dato attorno al valore medio. Da questo punto di vista, è possibile osservare come i valori mostrati dalle deviazioni standard siano molto contenuti, a conferma dell'elevato grado di somiglianza tra le unità territoriali all'interno dei gruppi e, quindi, della bontà del modello descrittivo proposto.

In generale, è possibile osservare come i tre gruppi di differenzino in base alla maggiore diffusione all'interno del tessuto economico di ditte dalla struttura semplice, ditte artigiane e piccoli esercizi di vicinato. In generale, è il gruppo 2 a caratterizzarsi per la maggiore presenza di questo tipo di attività economica, con una presenza media di ditte individuali e società di persone pari all'83,2% delle imprese attive, una diffusione dell'artigianato che arriva a rappresentare il 40,6% delle imprese totali e la presenza di oltre 10 esercizi di vicinato ogni 1000 abitanti (1 ogni 100). Sul lato opposto, si pone la provincia di Milano (gruppo 3) con una presenza nettamente più contenuta di questo tipo di imprese all'interno del proprio tessuto economico, soprattutto per quanto concerne la presenza di ditte individuali e società di persone e la presenza dell'artigianato. In posizione intermedia si posizionano le province appartenenti al gruppo 1 individuato dal modello utilizzato.

Caratteristiche medie all'interno di ogni gruppo.				
GRUPPO		Ditte individuali e personali	Diffusione artigianato	Esercizi di vicinato
1	Media	75,4	36,7	8,6
	Dev. Std.	1,8	1,9	0,9
2	Media	83,2	40,6	10,2
	Dev. Std.	1,4	2,5	1,9
3	Media	58,9	22,6	9,1
	Dev. Std.	-	-	-

Fonte: Elaborazione IRES Morosini su dati ASR Lombardia

Successivamente, abbiamo utilizzato la medesima tecnica per raggruppare le varie province in funzione dei settori economici. In modo particolare, ci siamo focalizzati sulla presenza del settore agricolo, edile e alberghiero, vale a dire quelli individuati dalla letteratura come i settori a maggiore presenza di evasione. In questo caso, il modello mostra la presenza di 3 gruppi distinti: il primo



Fonte: Elaborazione IRES Morosini su dati ASR Lombardia

formato dalle province di Varese, Monza, Lecco, Como e Milano; il secondo da Brescia, Bergamo e Lodi; e il terzo gruppo dalle province di Sondrio, Pavia, Cremona e Mantova. In modo particolare,

Province all'interno di ogni gruppo individuato	
	Gruppo
Varese	1
Monza e Brianza	1
Lecco	1
Como	1
Milano	1
Brescia	2
Bergamo	2
Lodi	2
Sondrio	3
Pavia	3
Cremona	3
Mantova	3

Fonte: Elaborazione IRES Morosini su dati ASR Lombardia

dalla tabella sottostante é possibile osservare come le principali differenze a livello di cluster siano da attribuire al settore agricolo. Infatti, i tre gruppi risultano distinguersi per l'importanza che l'agricoltura presenta nel tessuto economico di questi.

Il primo gruppo si caratterizza per una presenza di imprese attive nel settore agricolo di tipo residuale, con un valore medio pari a 3,1%; valori intermedi si registrano invece all'interno del secondo cluster caratterizzato da un dato medio pari all'8,3%. Le province del secondo gruppo (Brescia, Bergamo e Lodi), inoltre, si caratterizzano in media per una maggiore diffusione (seppure lieve) di imprese attive nel settore dell'edilizia con un dato medio pari a 20,9% rispetto al 18,4% proprio degli altri due cluster.

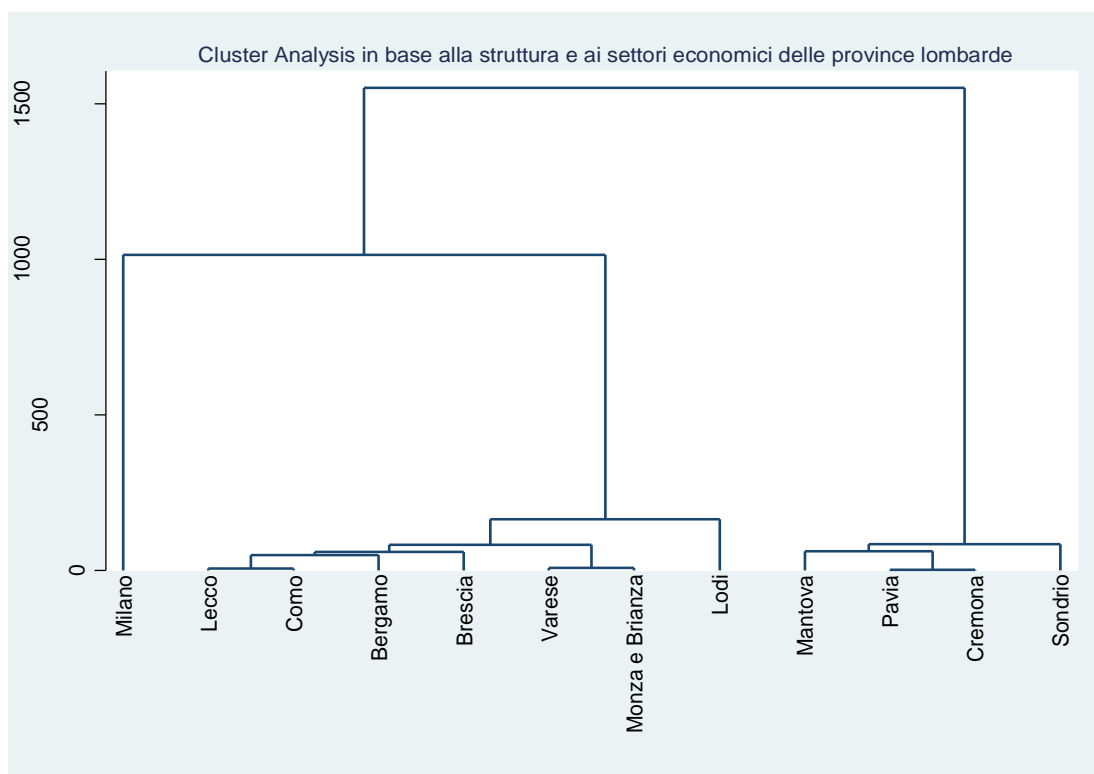
L'ultimo gruppo, invece, formato dalle province collocate totalmente all'interno della Pianura Padana con l'aggiunta della provincia montana di Sondrio, si caratterizza per un sistema economico principalmente agricolo, all'interno del quale il peso della imprese attive nel settore agricolo eguaglia (e in alcuni casi supera) il peso dei settori tradizionalmente più diffusi, come il settore manifatturiero, del commercio o dei servizi.

**Caratteristiche medie all'interno di ogni gruppo.**

<b>GRUPPO</b>		<b>Agricoltura</b>	<b>Edilizia</b>	<b>Alberghiero</b>
1	<b>Media</b>	3,1	18,4	6,1
	<b>Dev. Std.</b>	1,7	2,4	0,8
2	<b>Media</b>	8,3	20,9	6,6
	<b>Dev. Std.</b>	2,0	3,3	0,6
3	<b>Media</b>	18,2	18,4	7,4
	<b>Dev. Std.</b>	2,9	0,8	2,6

Fonte: Elaborazione IRES Morosini su dati ASR Lombardia

Nell'ultima parte abbiamo riassunto tutti i fattori presi in considerazione in un'unica analisi al fine di definire un quadro classificatorio delle province Lombarde in funzione della loro struttura economica. Come si può osservare é possibile individuare 4 gruppi distinti all'interno della regione Lombardia (per quanto il gruppo 3, formato dalla sola provincia di Lodi, e il gruppo 2 presentino un certo livello di somiglianza).



Fonte: Elaborazione IRES Morosini su dati ASR Lombardia

La tabella sottostante mostra il risultato della cluster analysis la quale individui due gruppi formati da una sola provincia (Milano, gruppo 1, e Lodi), un gruppo centrale formato da sei province: Monza, Lecco, Como, Varese, Brescia e Bergamo, e un quarto gruppo formato dalla provincia montana di Sondrio e dalle province inserite nella Pianura Padana, vale a dire Pavia, Cremona e Mantova.

Province all'interno di ogni gruppo individuato	
	Gruppo
Milano	1
Monza e Brianza	2
Lecco	2
Como	2
Varese	2
Brescia	2
Bergamo	2
Lodi	3
Sondrio	4
Pavia	4
Cremona	4
Mantova	4

Fonte: Elaborazione IRES Morosini su dati ASR Lombardia



Ai due poli estremi si pongono, da un lato, l'area di Milano (provincia caratterizzata dalla limitata presenza di imprese artigiane e di piccole dimensioni e dal limitato peso del settore agricolo e edile nel sistema economico) e, dall'altro, le province di Sondrio, Pavia, Cremona e Mantova contraddistinte invece da una massiccia diffusione di piccole e piccolissime imprese concentrate soprattutto nel settore agricolo.

Nel mezzo risulta collocarsi il gruppo 2 formato dalle province di Monza, Lecco, Como, Varese, Brescia e Bergamo, le quali si caratterizzano per una presenza di piccole e piccolissime imprese e di ditte artigiane più contenuta rispetto al dato del gruppo 4 e allo stesso tempo per un ruolo contenuto del settore agricolo all'interno del sistema economico provinciale. Come già anticipato, la provincia di Lodi risulta collocarsi a metà tra il gruppo 2 e il gruppo 4, fatta eccezione per l'importanza nettamente superiore alla media regionale che risulta ricoprire il settore edile all'interno di questa realtà territoriale. Inoltre, la presenza di valori relativi alla deviazione standard molto bassi sottolinea l'elevato livello di omogeneità delle province all'interno del cluster, le quali risultano presentare valori che oscillano limitatamente dal valore medio.

**Caratteristiche medie all'interno di ogni gruppo.**

GRUPPO		Ditte individuali e personali	Diffusione artigianato	Esercizi di vicinato	Agricoltura	Edilizia	Alberghiero
1	Media	58,9	22,6	9,1	1,3	14,2	5,8
	Dev. Std.	-	-	-	-	-	-
2	Media	75,4	36,7	8,6	4,9	19,7	6,4
	Dev. Std.	1,8	1,9	0,9	2,9	2,0	0,8
3	Media	80,8	43,2	8,3	9,2	22,5	6,2
	Dev. Std.	-	-	-	-	-	-
4	Media	83,8	40,0	10,7	18,2	18,4	7,4
	Dev. Std.	0,4	2,3	1,8	2,9	0,8	2,6

Fonte: Elaborazione IRES Morosini su dati ASR Lombardia

Fatta questa introduzione relativa alla diffusione a livello provinciale dei fattori che la letteratura ha indicato essere maggiormente correlati con il rischio di evasione, è possibile ipotizzare quindi che tale indicatore di rischio di evasione che andremo a creare nelle sezioni successive mostrerà valori più elevati (almeno in media) all'interno del gruppo 3 e 4.

## **Le stime dell'economia sommersa**

Per quanto concerne il tema dell'economia sommersa e dell'evasione fiscale esistono diverse stime legate al tipo di entità o di imposta presa in esame. I dati ai quali faremo riferimento sono la stima dell'economia sommersa prodotta dall'ISTAT e l'analisi dell'evasione fiscale basata sull'IVA e sull'IRAP prodotta, invece, dall'Agenzia delle Entrate. Purtroppo, stime a livello regionale e soprattutto provinciale (fatta eccezione per il dato relativo all'IRAP) non vengono fornite. Pertanto, all'interno di questo studio cercheremo di ovviare a questa grave carenza (data l'importanza che potrebbe assumere la conoscenza di tali entità a livello locale) stimando indirettamente il rischio di evasione all'interno della regione Lombardia. Inoltre, accanto al dato regionale e provinciale, sarà proposta una stima del rischio di evasione a livello locale per quanto concerne i comuni della provincia di Bergamo. Data però la complessità dei modelli e l'impossibilità di fruire di tutti i dati necessari per poter stimare il livello di evasione fiscale a livello locale, faremo ricorso ad una metodologia alternativa già applicata in altre ricerche sul tema, la quale permette di individuare il potenziale "rischio di evasione" presente in un preciso territorio in rapporto con le altre realtà considerate [Unioncamere Veneto, 2011]. Differentemente dallo studio precedentemente citato, abbiamo deciso di modificare e aggiungere alcune voci utilizzate per definire il livello di benessere locale. Il dato dei consumi alimentari, data l'incapacità a misurare correttamente il livello di ricchezza in quanto legato all'acquisizione di beni primari (simili quindi tra ricchi e poveri) è stato sostituito con quello dei consumi di beni e servizi al netto della spesa per alimentari. Inoltre, sono state aggiunte informazioni relative al mercato immobiliare, dato il ruolo strategico che ricopre negli investimenti delle famiglie. Attraverso il nostro metodo invece andiamo a definire una "classifica" del rischio di evasione tra le realtà territoriali prese in considerazione.

Esiste poi una profonda differenza tra il nostro studio e quelli condotti in precedenza sul tema che risulta essere determinante nella correttezza del risultato finale. Gli studi precedenti hanno utilizzato come indicatore della ricchezza del territorio (da confrontare con il valore dei consumi) il dato prodotto dall'Istituto Tagliacarne relativo al reddito familiare pro-capite. Il problema di fondo di questo dato (come sarà spiegato in maniera più approfondita nella sezione sottostante) è che registra al proprio interno la ricchezza prodotta dall'economia sommersa. Di conseguenza, i valori ottenuti usando questo dato risultano essere profondamente distorti. Infatti, il confronto tra ricchezza posseduta (dichiarata e non) e consumi non permetterebbe di osservare alcun livello di evasione. Pertanto, all'interno di questa indagine faremo uso del dato relativo al reddito IRPEF ufficialmente

dichiarato al fisco. Tutte le conseguenze di tipo metodologico relative a questa scelta saranno trattate in modo più approfondito nella sezione sottostante.

### **Metodologia:**

La stima del rischio di evasione a livello locale sarà il prodotto della differenza tra il livello reddituale dichiarato di un territorio e il benessere/livello di consumo effettivo dell'area in analisi, vale a dire, all'interno di un ipotetico bilancio, lo scarto tra il livello delle entrate dichiarate e il livello di consumi effettivi medi registrati in quei territori. Infatti, sarebbe erroneo definire l'entità evasa all'interno di un territorio solamente in funzione della popolazione del comune, ipotizzando che realtà territoriali diverse presentino la medesima propensione all'evasione solo perché inserite nella medesima provincia o regione.

Per quanto concerne la struttura degli indicatori utilizzati, la prima voce è rappresentata dai valori relativi al reddito Irpef fornito dal Ministero dell'Economia e delle finanze. La scelta di non utilizzare il dato del reddito disponibile familiare pro-capite fornito dall'Istituto Tagliacarne usando i conti economici territoriali è dettato dalla presenza di un problema di fondo in questo dato. La voce del reddito disponibile si compone di diversi aspetti che, se da un lato permettono di ricomprendere nel dato tutte le potenziali fonti di reddito, al netto delle uscite, dall'altro risentono della presenza della ricchezza prodotta dall'economia sommersa in quanto i dati dell'Istat sono esaustivi, vale a dire calcolano al proprio interno anche il valore aggiunto prodotto dal sommerso.

Il reddito disponibile è composto dalla somma del risultato lordo di gestione, redditi misti, redditi da lavoro dipendente, redditi da capitale netti, prestazioni sociali e tutti i trasferimenti fruiti dalle famiglie. A questo dato, viene sottratto il valore delle imposte correnti e i contributi sociali. Nel caso del reddito Irpef, invece, se da un lato sconta il fatto di non ricomprendere tutte le voci reddituali, dall'altro misura solamente la ricchezza effettivamente dichiarata al fisco.

Esiste poi un altro aspetto da considerare nello studio in corso che fa sì che il fatto che non siano ricomprese tutte le voci della ricchezza prodotta da un territorio non generino distorsioni nei risultati. L'indicatore di rischio di evasione non si prefigge il compito di misurare la ricchezza dichiarata e i consumi effettivi in termini numerici da confrontare, ma si pone l'obiettivo di calcolare la differenza tra la condizione, della realtà territoriale, per quanto concerne la ricchezza dichiarata rispetto al dato medio e la condizione rispetto alla media per quanto concerne i consumi. Vale a dire, una provincia che rispetto alle altre si posiziona al di sotto della media relativamente alla ricchezza dichiarata e poi al di sopra della media per quanto concerne i consumi registrerà un valore nell'indice di rischio di evasione fortemente negativo, vale a dire ad alta propensione

all'evasione. Proprio perché lo studio non fa riferimento a valori assoluti, ma ai rapporti tra le varie aree considerate, il fatto di usare il reddito Irpef non produce distorsioni, in quanto sottostima il reddito reale delle persone allo stesso modo in tutte le province.

L'indicatore dei consumi invece si compone di 10 item: 1) i consumi finali interni relativi all'acquisto di beni e servizi, senza il dato relativo agli alimentari, 2) i consumi di gas naturale, 3) i consumi di benzina e gasolio su rete ordinaria, 4) le tonnellate di rifiuti prodotti (come indicatore indiretto dei consumi), 5) i costi relativi alla gestione dei rifiuti, 6) il numero di auto immatricolate, 7) il numero di auto vendute con oltre 2500 cc, 8) il volume delle compravendite degli immobili residenziali, 9) il volume delle compravendite degli immobili non residenziali e 10) i depositi bancari.

### **Il sommerso economico stimato dall'ISTAT**

Annualmente, anche se solo a livello nazionale, l'ISTAT pubblica le stime del PIL e dell'occupazione<sup>1</sup> relative all'economia sommersa. All'interno della categoria "economia non osservata" l'ISTAT comprende tutte le attività economiche che rientrano nella categoria: a) sommerso economico (vale a dire tutte le attività legali che sfuggono all'osservazione diretta a causa di frodi fiscali e contributive, b) produzione del settore informale (attività svolte su piccola scala con limitati livelli di organizzazione, quali le attività domestiche), c) errori statistici (all'interno del quale rientrano tutte le carenze relative alla mancata compilazione da parte delle aziende delle informazioni amministrative richieste), d) attività illegali.

Sebbene, in linea teorica, tutte queste voci dovrebbero essere contenute all'interno del sistema di Contabilità Nazionale atto a stabilire una misura esaustiva (vale a dire capace di misurare tutte le componenti del PIL, osservate o meno), nella realtà, sia l'ISTAT, sia gli altri Istituti di statistica Europei non includono il dato relativo alle attività illegali, cioè le attività di produzione di beni e servizi la cui vendita, distribuzione e possesso sono vietati dalla legge. A tale proposito, quindi, è necessario sottolineare come, nel momento in cui si andranno ad analizzare i dati, questa voce non sarà compresa nei risultati<sup>2</sup>.

Inoltre, date le oggettive difficoltà a stimare in termini certi l'entità dell'economia sommersa, l'ISTAT fornisce sia un dato minimo, sia uno massimo all'interno del quale rientra il corretto valore dell'economia sommersa.

---

<sup>1</sup> Nel caso dell'occupazione irregolare e regolare le stime sono prodotte anche a livello regionale.

<sup>2</sup> Sottolineiamo, però, che essendo beni e servizi che per legge non dovrebbero essere prodotti (ad esempio, il mercato degli stupefacenti), non può essere considerata propriamente come evasione.

Al 2008, dato più recente, il “valore aggiunto prodotto nell’area del sommerso”<sup>3</sup> risultava compreso tra un minimo di 255 miliardi di euro (16,3% del PIL) e 275 miliardi di euro (17,5% del PIL). Come si può osservare, si tratta di un *range* abbastanza limitato, capace quindi di fornire un’idea accurata del fenomeno. Il dato più preoccupante è che a partire dal 2002, dopo una fase di contrazione, il dato relativo all’entità evasa è tornato a crescere, passando da 223 miliardi (ipotesi minima) o 241 miliardi (ipotesi massima) alle cifre precedentemente descritte nel 2008. Pertanto, è possibile osservare che l’impatto dovuto alla crisi economica (che ha accresciuto il rapporto tra evasione e PIL a partire dal 2008, a causa del rallentamento del PIL) è in realtà secondario rispetto a problematiche già presenti negli anni precedenti alla crisi economica.

L’ISTAT inoltre fornisce al 2008 il dato disaggregato per settore economico [Giovannini et al. 2011]. Come mostra la tabella sottostante, il valore aggiunto prodotto dall’area del sommerso risulta presentare marcate differenze all’interno dei vari settori considerando i valori in termini assoluti (entità) o in percentuale sulla ricchezza prodotta nel settore (intensità). Infatti, se nel 2008 il valore aggiunto prodotto dall’area del sommerso in agricoltura in termini assoluti risultava essere pari a 9.188 milioni di euro su un totale di 275.000 milioni (pari a poco più del 3% dell’evasione totale), in termini di intensità sulla ricchezza prodotta nel settore, l’entità dell’evasione raggiungeva la quota del 32,8%, ad indicare una presenza molto diffusa in questo settore del sommerso. Come sottolineato da tutti gli studi svolti sul tema, molto diffuso è anche il sommerso all’interno del settore terziario, nel quale in media la percentuale di valore aggiunto prodotto dall’area del sommerso rappresentava nel 2008 il 20,9% della ricchezza del settore. Da sottolineare come diversamente dal settore agricolo, il settore dei servizi ha registrato un lieve miglioramento nel corso degli ultimi anni.

**Valore aggiunto prodotto nell'area del sommerso economico per settore.**

	Agricoltura		Industria		Servizi	
	Mln. Euro	% sul settore	Mln. Euro	% sul settore	Mln. Euro	% sul settore
2000	8.047	29,7	47.995	14,0	171.952	23,2
2001	8.188	29,9	53.071	14,9	184.691	23,5
2002	7.739	28,4	53.216	14,6	180.075	21,9
2003	7.606	27,5	50.630	13,7	189.330	22,1
2004	8.463	29,5	48.520	12,7	195.081	21,8
2005	8.321	31,1	45.784	11,7	199.991	21,7
2006	8.622	31,5	47.493	11,6	203.470	21,3
2007	9.102	32,4	49.698	11,6	207.494	20,9
2008	9.188	32,8	52.881	12,4	212.978	20,9

Fonte: dati estratti da Giovannini et al. 2011

In ogni caso, in termini di intensità, all’interno del settore dei servizi risulta ancora essere prodotto il 77,4% del valore aggiunto sommerso (dato in lieve calo rispetto al picco del 2005, 78,7%, ma

<sup>3</sup> Questa è la definizione adottata in sede ISTAT.

superiore al dato di inizio decennio). Si conferma invece il livello più contenuto relativo al settore industriale all'interno del quale solamente il 12,4% del valore aggiunto prodotto risulta derivare dall'economia sommersa.

**Valore aggiunto prodotto nell'area del sommerso economico per settore.**

	<b>Agricoltura</b>	<b>Industria</b>	<b>Terziario</b>	<b>Totale</b>
<b>2000</b>	3.5	21.1	75.4	100 (227.994)
<b>2001</b>	3.3	21.6	75.1	100 (245.950)
<b>2002</b>	3.2	22.1	74.7	100 (241.030)
<b>2003</b>	3.1	20.5	76.4	100 (247.566)
<b>2004</b>	3.4	19.2	77.4	100 (252.064)
<b>2005</b>	3.3	18.0	78.7	100 (254.096)
<b>2006</b>	3.3	18.3	78.4	100 (259.585)
<b>2007</b>	3.4	18.7	77.9	100 (266.294)
<b>2008</b>	3.3	19.3	77.4	100 (275.047)

Fonte: IRES Morosini da dati Giovannini et al. 2011

Esistono dati ulteriormente disaggregati, anche se risalenti ad uno studio condotto dall'ISTAT nel 2005, i quali permettono di osservare le marcate differenze esistenti a livello settoriale. In modo particolare, il settore dei servizi risulta essere particolarmente eterogeneo al proprio interno. Infatti, se il livello medio di intensità del sommerso (vale a dire la percentuale di valore aggiunto riconducibile al sommerso sul totale del settore) nel 2005 risultava essere del 21,7%, questo era il prodotto della presenza del settore della pubblica amministrazione e del credito e delle assicurazioni nei quali la presenza del sommerso risultava essere nulla o molto contenuta. Al contrario, negli altri sotto-settori il dato risulta essere nettamente superiore al valore medio, soprattutto nel settore del commercio (32,1%), nel settore alberghiero e della ristorazione (56,8%), nei trasporti (33,9%), in quello della sanità, istruzione e dei servizi social (36,8) e in quello dei servizi domestici (52,9%). Anche nel settore industriale, inoltre, la media generale sembra risentire dell'elevato grado di diffusione dell'economia sommersa nel settore delle costruzioni (28,4%), a fronte di valori molto contenuti nel settore metalmeccanico, della chimica e energetico tradizionalmente caratterizzati da imprese di grandi dimensioni.

**Valore aggiunto prodotto nell'area del sommerso per settore.**

<b>SETTORI</b>	<b>% sul settore</b>
<b>Agricoltura</b>	<b>Agricoltura/Silvicoltura/Pesca</b> 31,1
<b>Industria</b>	11,7
	Alimentari/Bevande/Tabacco 10,7
	Tessile/Abbigli./Pelle/Calzat. 13,7
	Petrolio/Chimica 6,0
	Metalmeccanico 5,0
	Altro industria 11,0
	Energia/Gas/Acqua 1,8
	Costruzioni 28,4
<b>Servizi</b>	21,7
	Commercio 32,1
	Alberghi/Esercizi pubblici 56,8
	Trasporti/Comunicazioni 33,9
	Credito/Assicurazioni 6,4
	Servizi alle imprese 21,5
	Pubblica Amministrazione 0,0
	Istruzione/Sanita'/Serv.Sociali 36,8
Servizi domestici 52,9	

Fonte: dati estratti da Giovannini et al. 2011

Purtroppo, come sottolineato in precedenza, l'ISTAT non fornisce i dati a livello regionale e provinciale. Pertanto, l'azione della nostra ricerca (che sarà descritta in modo più dettagliato nella sezione successiva) andrà a colmare questa lacuna.

Accanto alle stime fornite dall'ISTAT, esistono studi effettuati dall'Agenzia delle entrate volti a stimare il fenomeno dell'evasione fiscale a partire dalle principali imposte presenti in Italia, vale a dire in modo particolare l'IVA e secondariamente l'IRAP. Esistono poi studi effettuati dalla Banca d'Italia relativi all'IRPEF. Tutti questi studi presentano punti di forza e aspetti deficitari rispetto alle stime fornite dall'ISTAT.

In modo particolare, queste stime alternative si discostano da quelle prodotte dall'ISTAT in quanto non vogliono definire l'entità relativa all'economia non osservata, quanto il dato relativo al non rispetto degli obblighi fiscali (tax compliance). Esistono però delle differenze significative tra queste metodologie e quelle adottate dall'ISTAT. Le procedure che si propongono di definire il livello del rispetto degli obblighi fiscali tramite i dati relativi alle principali imposte comprendono al loro interno anche componenti che non sono direttamente classificabili come "evasive", quali errori nell'interpretazione delle norme e crisi di liquidità. Questi due aspetti invece non rientrano nelle stime dell'economia sommersa. Inoltre, per quanto concerne le stime prodotte dall'Agenzia delle entrate, il *gap* dell'imposta stimato differisce fortemente a seconda del tributo. Infatti, nel caso del dato calcolato sul tributo IRAP il valore risulta essere molto più contenuto.

## **L'evasione fiscale basata sulla base imponibile IVA**

Come sottolineato dagli studi prodotti dall'Agenzia delle entrate e dalla Corte dei conti, l'IVA è l'imposta che meglio si presta per analizzare il comportamento delle persone per quanto concerne il rispetto degli obblighi fiscali, proprio per il suo impatto su tutti i passaggi della produzione. Infatti, l'occultamento dell'intera filiera produttiva, la sottofatturazione dei ricavi, il "rigonfiamento" dei costi producono una contrazione della base imponibile alla quale applicare l'IVA. Pertanto, disponendo dei dati forniti dall'ISTAT che comprendono anche le attività economiche non direttamente osservate, diventa possibile stimare la base IVA completa dalla quale sottrarre il dato relativo all'IVA effettivamente versata e ottenere quindi il valore del *tax gap*.

Stime precise dell'evasione richiederebbero una perfetta conoscenza del comportamento degli operatori, pertanto l'Agenzia delle entrate fornisce sia il valore definito come "senza consenso", vale a dire ipotizzando che il venditore fattura l'imposta che grava sul conto di chi acquista, ma non la versa all'erario (ipotesi minima), e il valore "con consenso" nel quale si ipotizza che la transizione economica sia occultata "in toto" tramite accordo tra le parti (ipotesi massima).

Nel 2008, se il dato fornito dall'ISTAT relativo al sommerso economico risultava oscillare tra i 255 e i 275 miliardi, quello fornito dall'agenzia delle entrate e relativo all'IVA, relativo al medesimo anno, oscillava tra i 242 e i 282 miliardi.

Il 2009, invece, ultimo dato aggiornato disponibile, ha registrato una significativa contrazione del dato relativo all'IVA evasa (almeno a livello nazionale), scendendo ad un valore che oscilla tra i 215 e i 248 miliardi evasi, pari rispettivamente al 14,2% e al 16,4% del PIL [Giovannini et al 2011, Corte dei Conti 2012].

Come mostra la tabella sottostante, estratta da Marigliani e Pisani (2007) e Giovannini et al. (2011), la base imponibile non dichiarata a livello nazionale, nel corso dell'ultimo decennio, dopo l'incremento osservato fino al 2006, anno in cui nell'ipotesi massima è arrivata ad essere 314 milioni di euro, pari al 21,2% del prodotto interno lordo, è tornata a calare, anche se non in modo stabile fino a raggiungere il dato del 2009 pari al 16,4% del Pil. Purtroppo, al momento non esistono dati più aggiornati. Studi alternativi (quali le indagini ispettive da parte del Ministero del Lavoro, dell'INPS e INAIL o l'osservazione della dinamica del gettito Iva in relazione con la dinamica dei consumi delle famiglie espressi in termini monetari) però indicano chiaramente come nel corso dell'ultimo biennio (e nel primo quadrimestre del 2012) il dato sia peggiorato [Corte dei Conti 2012, Vitaletti 2012, Comitato per il lavoro e l'emersione del sommerso 2012, INPS 2012, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali 2012]. A tale proposito, come osservato in Vitaletti (2012), è possibile considerare il dato fornito dall'ISTAT relativo alle vendite al dettaglio e quello



dell'indice dei prezzi, i quali indicano come i consumi in termini monetari siano rimasti praticamente stabili rispetto al primo quadrimestre dell'anno precedente. Sul fronte opposto, invece, i dati forniti dal Ministero delle Finanze indicano come nel medesimo periodo il gettito dell'IVA sia calato di circa un punto percentuale, nonostante l'incremento dell'aliquota dell'1% (che di per sé, a parità di tutte le altre condizioni, avrebbe dovuto generare un aumento nel gettito dell'IVA). Questo fenomeno, quindi, per quanto basato su dati non ancora certi, può essere visto come un indicatore di un peggioramento del livello di compliance dell'IVA.

**Grandezze riferite alla compliance dell'IVA. Milioni di euro.**

<b>Anno</b>	<b>Base imponibile non dichiarata con consenso (A)</b>	<b>Base imponibile non dichiarata senza consenso (B)</b>	<b>% A/Pil</b>	<b>% B/Pil</b>
2000	233.243	200.750	19.6	16.9
2001	254.384	218.636	20.4	17.5
2002	242.461	208.112	18.7	16.1
2003	255.708	219.314	19.2	16.4
2004	284.663	245.500	20.5	17.6
2005	285.592	245.489	20.0	17.2
2006	314.183	271.922	21.2	18.3
2007	275.054	236.760	17.8	15.3
2008	281.978	241.847	18.0	15.4
2009	248.587	214.974	16.4	14.2

Fonte: dati estratti da Giovannini et al. 2011

Purtroppo, nel caso del nostro studio, questi dati non possono essere utilizzati in quanto relativi a fenomeni particolari e in ogni caso ancora basati su cifre non definitive. Pertanto, nel nostro studio, almeno per quanto concerne i dati relativi alla base imponibile non dichiarata (sia quella stimata dall'ISTAT, sia quella tramite IVA e IRAP) faremo riferimento ai dati ufficiali più aggiornati al momento disponibili. Diversamente, invece, nella sezione nella quale saranno analizzati i dati relativi alle attività ispettive svolte dagli enti preposti, sarà possibile proporre delle stime dell'entità evasa a livello provinciale e comunale con riferimento al 2011. Tale aspetto positivo sconta però le diverse limitazioni che caratterizzano tale dato e che verranno discusse in maniera approfondita nella sezione dedicata.

Tornando invece al dato relativo alla base imponibile non dichiarata, di particolare utilità risulta essere il dato fornito dalla Corte dei Conti nell'audizione fatta a Luglio 2012, il quale permette di sviscerare il valore dell'IVA e dell'IRAP per macro-area (Nord-Ovest, Nord-Est, Centro e Sud) come media degli anni 2007, 2008 e 2009. Al momento abbiamo parlato solo delle stime basate sull'IVA, pertanto, prima di osservare i dati più aggiornati, è sicuramente utile aprire una breve panoramica sugli ultimi studi svolti dall'Agenzia delle Entrate con riferimento all'IRAP, i quali pur

essendo relativi ad un arco temporale ormai un pò datato (1998-2002) sono gli unici che permettono di delineare un quadro a livello di singola provincia.

### **L'evasione fiscale fondata sui dati IRAP**

Per calcolare l'evasione totale, l'Agenzia delle entrate ha fatto uso anche del dato relativo all'IRAP confrontando i dati relativi alle dichiarazioni IRAP (che riflettono la situazione economica dichiarata dai contribuenti) con i valori forniti dalla contabilità nazionale dell'ISTAT (i quali misurano al loro interno anche la componente non dichiarata al fisco).

L'idea di fondo, pertanto, consiste nel misurare lo scarto tra le due differenti tipologie informative per ottenere la componente occultata al fisco. Come sottolineato in Pisani e Polito (2006a e 2006b), attraverso questa procedura è possibile misurare l'entità e l'intensità del fenomeno in questione. La prima misura indica il valore assoluto non dichiarato e assume particolare importanza nell'ottica di comprendere a quanto ammonti il potenziale valore economico recuperabile attraverso una forte politica di contrasto dell'evasione fiscale. Il secondo indicatore, invece, rapportando l'entità evasa alla capacità economica del territorio preso in considerazione, permette di comprendere quale sia il livello di *tax compliance* di quell'area.

Dal nostro punto di vista, se il dato inerente all'entità dell'evasione è sicuramente importante in termini descrittivi, vale a dire per comprendere a quanto ammonti l'entità evasa, dall'altro lato potrebbe risultare fuorviante nell'ottica di comprendere correttamente dove il fenomeno dell'evasione fiscale sia un fenomeno endemico e dove risulti essere un comportamento abbastanza inusuale. Infatti, come si vedrà meglio nella sezione successiva all'interno della quale saranno mostrati i risultati principali delle precedenti ricerche svolte dalla Banca d'Italia e dall'Ufficio delle Entrate, il primo tipo di informazione (quello relativo all'entità) tende a dare rilievo alle entità territoriali maggiormente abitate (Roma, Milano, Torino, Napoli, etc), il secondo invece (l'intensità) permette di osservare la forte eterogeneità territoriale del fenomeno e modifica in modo significativo la classifica delle realtà a rischio di evasione. Infatti, se da un lato tende ad accentuare la tradizionale dicotomia Nord-Sud, dall'altro mostra chiaramente come la propensione all'evasione fiscale sia molto differente all'interno delle medesime regioni italiani (sia del Nord che del Sud), le quali tendono a caratterizzarsi per la compresenza sia di province virtuose sia di province con una forte propensione all'elusione fiscale.

Sono due i risultati principali che si possono trarre dai pochi studi svolti negli anni passati (ISTAT, Pisani e Polito 2006a). In primo luogo, la propensione all'evasione fiscale varia fortemente in funzione del settore economico considerato, anche se esistono nette differenze a seconda che si

prenda in considerazione l'entità o l'intensità del fenomeno. Secondariamente, aspetto questo preoccupante in termini di politiche di contrasto all'evasione, le politiche di controllo sembrano incapaci a produrre dei risultati che possano considerarsi effettivi. Infatti, i risultati delle precedenti ricerche pongono chiaramente in evidenza come le aree meno virtuose in termini di intensità dell'evasione (concentrate soprattutto nelle regioni del Centro-Sud Italia) siano anche quelle in cui la probabilità di subire accertamenti è significativamente superiore al dato nazionale (Pisani e Polito 2006). Inoltre, come si vede dai dati forniti (anche se gli autori dello studio non arrivano a questa conclusione), la variazione dell'ammontare evaso sembra essere fortemente correlata con il ciclo economico: in contrazione nelle fasi di espansione economica, in crescita quando l'economia rallenta.

Per quanto concerne l'ammontare evaso stimato usando i dati dell'IRAP, il dato più aggiornato fornito dall'Agenzia delle Entrate fa riferimento all'arco temporale 1998-2002 (Pisani e Polito 2006). Come si può osservare dai risultati, dopo una significativa contrazione nel primo biennio (da 218 miliardi evasi nel 1998 a 192 nel 2000), il dato è tornato a crescere fino a 202 miliardi nel 2002. Il risultato conferma, purtroppo, come le fasi di espansione e rallentamento economico riescano a spiegare meglio le variazioni del fenomeno piuttosto che l'attività di controllo sul territorio. Nonostante le variazioni, inoltre, i dati mostrano chiaramente come l'impatto sul dato complessivo dei vari settori economici si sia mantenuto abbastanza simile nel corso degli anni. Questo aspetto può essere utilizzato nel nostro progetto per aggiornare i dati ad anni più recenti partendo dal dato fornito dalla Corte dei Conti nel 2012 e relativo al gettito IRAP evaso a livello nazionale e di macro-area. Inoltre, nel nostro studio ipotizzeremo che l'impatto dei settori economici, disponibile a livello nazionale, sia il medesimo anche a livello regionale e provinciale. In questo modo diventa possibile stimare l'ammontare eluso dai vari settori all'interno di realtà territoriali più circoscritte. Come si può osservare dalla tabella sottostante, il settore economico all'interno del quale è possibile

**Entità dell'evasione e composizione per settore economico. Italia**

	1998		2002	
	entità	%	entità	%
<b>Agricoltura</b>	10,386	4,7	9,223	4,6
<b>Industria</b>	25,587	11,7	21,287	10,5
<b>Costruzioni</b>	8,507	3,9	8,153	4,1
<b>Commercio</b>	53,369	24,5	43,006	21,2
<b>Servizi alle imprese</b>	78,009	35,8	74,586	36,8
<b>Servizi alle famiglie</b>	42,249	19,4	46,219	22,8
<b>Pubblica Amministrazione</b>	0	0,0	0	0
<b>Totale</b>	218,107	100	202,484	100

Fonte: Ufficio Studi Agenzia delle Entrate. Pisani e Polito, 2006a

Entità (dati in miliardi di euro)

individuare l'ammontare evaso maggiore (in termini assoluti, ma non relativi alla capacità economica del settore) risulta essere quello dei servizi alle imprese, vale a dire l'insieme dei settori dei trasporti, comunicazione, intermediazione monetaria e finanziaria e immobiliare (74,6 miliardi evasi a livello nazionale pari al 36,8% del totale evaso), seguito da quello dei servizi alle famiglie (alberghi, ristoranti, bar, istruzione, sanità e altri servizi pubblici e sociali) per un valore pari 46,2 miliardi e il commercio all'ingrosso e al dettaglio (43 miliardi). Molto più contenuto, almeno in termini assoluti, il dato relativo al settore agricolo (9,2 miliardi) e a quello delle costruzioni (8,2 miliardi). La tabella sottostante mostra, quindi, i settori all'interno dei quali risulta possibile reperire il quantitativo maggiore di risorse utili per aumentare la spesa sociale in Italia.

Questo dato contrasta in modo abbastanza significativo con il dato relativo all'intensità dell'evasione. Infatti, in questo caso, rapportando il dato del quantitativo evaso con la capacità economica (valore aggiunto) dello specifico settore è possibile osservare come il settore nel quale la tendenza all'evasione risulta essere più diffusa sia quello agricolo (con un livello di evasione pari al 63,6%), seguito dalla componente dei servizi (commercio 44% e servizi alle famiglie e alle imprese entrambe con un valore pari al 40,6%). Si conferma il dato molto contenuto relativo all'industria in senso stretto, all'interno del quale il quantitativo evaso risulta solamente dell'8,7%.

Intensità dell'evasione e composizione per settore economico. Italia		
	1998	2002
Agricoltura	76,8	63,6
Industria	12,1	8,7
Costruzioni	22,7	17,2
Commercio	72,1	44,0
Servizi alle imprese	60,6	40,6
Servizi alle famiglie	47,4	40,6
Pubblica Amministrazione	0,0	0,0
<b>Totale</b>	<b>37,5</b>	<b>27,3</b>

Fonte: Ufficio Studi Agenzia delle Entrate. Pisani e Polito, 2006

Il dato precedente, però, indica chiaramente come concentrare i controlli nel settore agricolo, per quanto ad elevata propensione all'evasione, potrebbe non portare a ricavi significativi in termini di risorse. Più proficuo, quindi, concentrare l'attività di recupero dell'evasione nel commercio e nelle attività dei servizi.

I dati forniti permettono anche di avere una definizione del fenomeno anche a livello regionale e provinciale. Mostrando il dato relativo alle principali regioni del Centro-Nord Italia è possibile osservare come, considerando il dato relativo all'intensità dell'evasione sul totale della ricchezza prodotta, la regione italiana più virtuosa risulti essere la Lombardia (13%), seguita da Emilia-

Romagna (22,1%) e Veneto (22,3%). Più intenso invece il dato relativo alla regione Piemonte nella quale l'evasione raggiunge il 30,5% della ricchezza prodotta (con riferimento all'anno 2002). Anche in questo caso, esiste un forte scostamento con il dato relativo all'entità. Infatti, prendendo questo valore come riferimento diventa possibile osservare come la regione Lombardia risulti essere la regione con il più elevato livello di evasione economica (21,5 miliardi evasi), seguita dalla Campania (20,3 miliardi) e dalla Sicilia (18,3 miliardi).

Da sottolineare come nel corso del periodo considerato (1998-2002) l'intensità dell'evasione fiscale sulla ricchezza prodotta nella regione Lombardia si sia ridotta di quasi il 9%. Inoltre, occorre sottolineare come il dato medio regionale sia il prodotto della presenza di province che hanno peggiorato il dato relativo al livello di "compliance" fiscale (Pavia, Lodi, Como e Milano), province che si sono caratterizzate per una sostanziale stabilità del dato (Bergamo e Brescia) e province che si sono contraddistinte per un miglioramento del proprio dato (Sondrio, Lecco, Cremona e Mantova).

Il dato a livello provinciale (per quanto al momento fermo al 2002) permette di avere un quadro preciso della profonda differenza a livello territoriale ad indicare che le analisi svolte a livello superiore (regionale, per macro-aree e nazionale) non sono capaci di comprendere appieno il fenomeno. Anche in questo caso, è necessario distinguere tra entità e intensità del fenomeno. Infatti, se nel primo caso è la provincia di Milano a mostrare il dato più allarmante (con un livello di evasione fiscale pari a 5,5 miliardi di euro, la quarta provincia a livello nazionale dopo Roma, Napoli e Torino), rapportando il dato alla ricchezza prodotta dalla provincia è possibile osservare come la realtà di Milano sia, a livello regionale e nazionale (con la sola eccezione di Bologna), la più virtuosa (con una percentuale di ricchezza evasa pari al 6,2%).

La tabella sottostante mostra chiaramente come, in termini di intensità di evasione della ricchezza prodotta, le province all'interno delle quali risulta essere necessario rafforzare politiche di controllo siano Lodi (con il 33,9% della ricchezza prodotta evasa), Sondrio (31,3%), Pavia (29,3%), Lecco (27,8%) e Mantova (26,9%). In realtà, dato l'altissimo livello di evasione fiscale in queste realtà si potrebbe parlare della necessità di attivare politiche per il ripristino della legalità piuttosto che di attività volte a rafforzare il livello di "compliance". Diverso il discorso in termini di entità dell'evasione ottenibile dal rafforzamento delle politiche di contrasto all'evasione. In questo caso, le politiche di controllo otterrebbero maggiori risorse concentrandosi all'interno delle realtà di Milano, Brescia, Bergamo e Varese, sebbene all'interno di molte di queste aree il fenomeno non assuma il livello di diffusione propria delle precedenti.

**Entità e intensità dell'evasione. Media 1998-2002.**

	<b>Entità</b>	<b>Intensità</b>
<b>Sondrio</b>	629 (5)	31,3% (33)
<b>Lodi</b>	756 (8)	33,9% (36)
<b>Cremona</b>	1.052 (24)	25,2% (24)
<b>Lecco</b>	1.107 (29)	27,8% (28)
<b>Mantova</b>	1.446 (46)	26,9% (27)
<b>Como</b>	1.476 (48)	20,4% (14)
<b>Pavia</b>	1.618 (54)	29,3% (30)
<b>Varese</b>	2.028 (72)	17,7% (9)
<b>Bergamo</b>	2.322 (78)	15,4% (6)
<b>Brescia</b>	3.530 (92)	20,2% (13)
<b>Milano</b>	5.525 (100)	6,2% (2)

Fonte: Ufficio studi Agenzia delle Entrate. Pisani, Polito 2006.

Tradizionalmente, almeno a livello italiano, sono due le metodologie utilizzate per stimare il livello di evasione fiscale. Il primo approccio, definito di natura “macroeconomica”, consiste nel calcolare lo scarto esistente tra la base imponibile “potenziale” stimata tramite i dati della contabilità nazionale forniti dall’ISTAT e i valori “effettivi” forniti dall’Agenzia delle entrate. Il secondo approccio, di natura “microeconomica”, si concentra nello studiare le differenze esistenti tra il dato fornito dalle Agenzie delle Entrate e quello deducibile dall’indagine campionaria sui bilanci delle famiglie svolta dalla Banca d’Italia. Questa è la metodologia adottata dalla Banca d’Italia per studiare il livello di evasione relativo al tributo dell’IRPEF. Quest’ultima metodologia si basa sull’ipotesi che i redditi dichiarati nell’ambito delle indagini campionarie siano più attendibili in quanto la partecipazione all’indagine è anonima e volontaria e non è orientata a finalità di controllo. Pur soffrendo delle problematiche tipiche derivanti dall’uso d’indagini campionarie (quali rappresentatività del campione e presenza di dati mancanti riconducibili a specifiche caratteristiche dei rispondenti), permette di articolare gli studi ad un livello di dettaglio molto elevato. Infatti, l’indagine sui bilanci delle famiglie permette di calcolare le varie fonti di reddito e l’ammontare complessivo del reddito a livello individuale disaggregato in funzione delle caratteristiche socio-demografiche (età, genere, area geografica) e del tipo di relazione d’impiego del rispondente. Data la presenza di potenziali distorsioni derivanti dalla presenza di mancate risposte (concentrate soprattutto nelle categorie lavorative definibili in generale come “autonome”), gli studi in questione hanno fatto ricorso a pesi per allineare la struttura del campione a quella reale della popolazione in funzione di alcune caratteristiche conosciute [Fiorio e d’Amuri 2005, Marino e Zizza 2008, Neri e Zizza 2008]. Studi conoscitivi [Neri e Zizza 2008] hanno mostrato come i risultati ottenuti grazie all’inserimento di queste correzioni siano coerenti con gli aggregati deducibili dai dati della contabilità nazionale forniti dall’ISTAT per quanto concerne il numero di percettori di reddito

all'interno delle famiglie, la presenza di più lavori per soggetto e l'ammontare del reddito. La coerenza tra le diverse metodologie utilizzate trova riscontro anche nei risultati ottenuti molto simili nel sottolineare la presenza di tassi di evasione elevati tra gli imprenditori e i liberi professionisti. Va, però, sottolineato come lo studio relativo all'evasione dell'IRPEF sia secondario all'interno della nostra ricerca in quanto non permette di stimare l'entità totale dell'evasione, ma solamente quella relativa a questo tributo. Inoltre, i dati più aggiornati per quanto concerne questo tributo risalgono al 2004 [Marino e Zizza 2008, Giovannini et al. 2011] e nel nostro studio faremo uso delle stime aggiornate al 2009 relative alle analisi prodotte dall'Agenzia delle entrate con riferimento all'imposta dell'IVA e dell'IRAP.

Presentiamo, in ogni caso, i dati relativi agli studi condotti sul tema per mostrare quali fattori mostrino un grado di associazione significativo con la tendenza ad evadere. Le poche ricerche presenti risultano concordare nella definizione del profilo del potenziale contribuente a rischio [Fiorio e D'Amuri 2005, Marino e Zizza 2008, Giovannini et al. 2011]. In generale, durante gli anni '90, la letteratura sul tema ha mostrato come la base imponibile evasa stimata risulti essere molto contenuta nel caso dei lavoratori dipendenti (tra il 4% e l'8%), pari al 30% circa nel caso dei liberi professionisti e mostri invece un carattere endemico tra i lavoratori indipendenti, categoria all'interno della quale il dato stimato oscilla tra il 53% e il 63% [Bernardi e Bernasconi 1997]. Lo studio di Fiorio e D'Amuri (2005), con riferimento all'anno 2000, rileva come il tasso di evasione (diminuito rispetto agli anni '90) sia fortemente correlato con il reddito. Infatti, sia tra i lavoratori dipendenti sia tra gli indipendenti l'evasione dell'IRPEF decresce all'aumentare del reddito, a conferma, nel caso dei lavoratori autonomi della forte relazione tra piccola/piccolissima impresa e tendenza all'evasione. Nel caso dei lavoratori indipendenti il tasso di evasione passa dal 70,6% all'interno del decile più basso del reddito (53,9% nel secondo decile di reddito), fino all'7,8% in quello più elevato. Anche per quanto concerne i lavoratori dipendenti il risultato si dimostra essere molto interessante. Infatti, a fronte di un dato mediano praticamente nullo, lo studio indica come nei primi due decili di reddito (vale a dire il 20% della popolazione dipendente più povera) il tasso di evasione dell'IRPEF sia simile a quello dei lavoratori indipendenti (rispettivamente, del 62,8% nel primo decile e del 41,9% nel secondo).

I dati più aggiornati al momento disponibili sono quelli prodotti dallo studio di Marino e Zizza (2008) per l'Agenzia delle Entrate con riferimento alle dichiarazioni dei redditi relativi al 2004. In questo studio, la stima dell'evasione dell'IRPEF è stata effettuata confrontando i redditi netti pro-capite deducibili dall'Indagine dei Bilanci delle Famiglie Italiane (corretti tramite l'uso di appositi pesi) e i dati fiscali per diverse categorie, dopo aver reso omogeneo il dato fornito dalla Banca d'Italia e quello delle dichiarazioni dei redditi.

I risultati ottenuti risultano essere innovativi in quanto permettono una disaggregazione del risultato molto articolata. A livello generale, la ricerca stima un tasso di evasione dell'IRPEF pari al 13,5%, frutto di uno scarto medio pro-capite tra reddito stimato dall'indagine della Banca D'Italia e quello indicato nelle dichiarazioni dei redditi pari a 2.093 euro (15.449 euro il reddito netto pro-capite medio stimato dall'indagine, 13.356 euro quello definito dall'insieme delle dichiarazioni dei redditi). In realtà, il dato abbastanza contenuto sembra risentire del basso dato relativo al Sud Italia. Infatti, a fronte di tassi di evasione del 14,8% al Nord (circa 50,4 miliardi di euro evasi) e del 17,4% al Centro (pari a circa 24,2 miliardi), il dato relativo alle regioni Meridionali risulta pari al 7,9% (circa 11,9 miliardi) per un valore totale nazionale pari a circa 85,2 miliardi. Dalla letteratura in materia, il dato sottostimato per il Sud Italia sembra risentire della difficoltà a stimare il dato relativo agli evasori totali concentrati secondo gli studi soprattutto in quelle regioni. In ogni caso, per quanto concerne la nostra ricerca, il dato non presenta alcuna influenza dato che ci concentreremo sui dati del Nord sia a livello provinciale che locale.

Il dato ottenuto conferma quanto rilevato dalle precedenti ricerche, sottolineando come l'evasione dell'IRPEF sia attribuibile solamente a precise categorie lavorative quali gli autonomi e imprenditori e quelli che vengono definiti come "rentiers", vale a dire coloro che vivono grazie alle rendite derivanti da immobili in affitto. La tabella sottostante mostra chiaramente come a fronte di tassi di evasione nulli nel caso dei lavoratori dipendenti e dei pensionati<sup>4</sup>, il dato sale al 56,3% tra gli autonomi e imprenditori (52,2% al Nord per un valore pari a circa 31,3 miliardi di evasione) e all'83,7% nel caso di coloro che vivono di rendite immobiliari (82,7% al Nord per un valore pari a 10 miliardi). Dagli studi (dato qui non inserito in quanto disponibile solo a livello nazionale) risulta che il tasso di evasione dell'IRPEF cala nettamente al crescere dell'età. Infatti, se i contribuenti di età inferiore ai 44 anni risultano evadere circa 52,8 miliardi (pari al 62% dell'evaso totale), la popolazione ultra-64enne risulta invece evadere 3,5 miliardi (pari al 4,1% del dato totale). Questo aspetto risulta essere di particolare interesse date le recenti discussioni relative alla necessità di ricalibrare la spesa sociale in favore delle fasce più giovani della popolazione, sottraendo risorse a quelle più anziane. Il dato relativo all'evasione (anche se al momento con riferimento solamente al tributo dell'IRPEF) permette di calibrare meglio il giudizio sottolineando come siano soprattutto i più giovani a sottrarre risorse alla collettività. Risorse che potrebbero essere spese in loro favore.

---

<sup>4</sup> La presenza di valori lievemente negativi è da imputare al fatto che si tratta di stime derivanti da indagini campionarie che risentono quindi della presenza di possibili lievi distorsioni.



**Tassi di evasione dell'IRPEF per alcune tipologie di contribuente e area geografica**

	Indagine Bilanci Famiglie		SOGEI		Differenza	Tasso di evasione
	Contribuenti	Reddito netto pro-capite	Contribuenti	Reddito netto pro-capite		
<b>Area geografica</b>						
<b>Nord</b>	19.763.271	17.063	20.033.653	14.530	2.532	14,8
<b>Centro</b>	8.469.568	16.850	8.120.830	13.914	2.936	17,4
<b>Sud</b>	12.801.763	12.030	12.337.613	11.080	950	7,9
<b>Totale</b>	41.034.602	15.449	40.492.096	13.356	2.093	13,5
<b>Tipologia contribuente*</b>						
<b>Dipendente</b>	16.513.566	14.690	17.675.343	14.931	-240	-1,6
<b>Pensionato</b>	12.223.823	10.940	13.582.001	11.023	-83	-0,8
<b>Autonomo/Imprenditore</b>	4.645.534	27.020	4.318.697	11.798	15.222	56,3
<b>Rentiers**</b>	1.122.165	21.286	1.122.929	3.462	17.824	83,7
<b>Autonomo/Imprenditore</b>						
<b>Nord</b>	2.263.306	28.556	2.078.205	13.654	14.902	52,2
<b>Centro</b>	971.100	29.672	910.825	11.692	17.981	60,6
<b>Sud</b>	1.411.128	22.730	1.329.667	8.971	13.760	60,5
<b>Rentiers**</b>						
<b>Nord</b>	623.110	23.345	427.506	4.048	19.297	82,7
<b>Centro</b>	243.337	21.751	241.916	4.056	17.695	81,4
<b>Sud</b>	255.718	15.826	453.507	2.594	13.233	83,6

\*sono state inserite solamente le categorie principali.

\*\*rientrano tutti coloro che possiedono solo redditi da fabbricati non adibiti a prima casa

Fonte: Ufficio Studi dell'Agenzia delle Entrate, Marino e Zizza 2008.

Infatti, nel 2004, anno in cui è stata condotta l'ultima ricerca relativa all'IRPEF, il risultato dello studio stimava in 85 miliardi l'entità evasa, rispetto alla "forchetta" 245/285 miliardi prodotta dallo studio basato sull'IVA e al range 224/241 miliardi fornito dall'ISTAT.

All'interno del nostro studio, invece, faremo riferimento alle stime fornite dalla Corte dei Conti (2012) su dati forniti dall'Agenzia delle Entrate con riferimento al gettito evaso in media tra il 2007 e il 2009, sia per l'IRAP, sia per l'IVA. Con gettito evaso si intende la parte della base imponibile non dichiarata che sarebbe dovuta finire nelle casse dello Stato, se tutte le operazioni fossero state fatte legalmente. Il gettito evaso, in realtà è stimato indirettamente partendo dalla base imponibile evasa alla quale viene applicata l'aliquota implicita delle transazioni emerse e in base a questa viene calcolato quanto effettivamente sarebbe dovuto finire nelle casse dello Stato. Inoltre, se nel caso dell'IVA conosciamo anche il dato generale relativo alla base imponibile non dichiarata, nel caso dell'IRAP possiamo fare uso solamente dei valori relativi al gettito effettivamente non recuperato. In realtà, ai fini della nostra ricerca che si pone l'obiettivo di stimare il potenziale bacino di risorse dal quale i comuni potrebbero attingere per finanziare politiche sociali, è certamente il dato relativo al gettito evaso quello che maggiormente interessa, piuttosto che quello relativo alla base imponibile evasa. Come mostra la tabella sottostante, esistono profonde differenze per quanto concerne il livello di *compliance* relativo all'IVA e all'IRAP. Infatti, focalizzandosi per il momento

sull'ultima colonna di entrambe le tabelle, è possibile osservare come la propensione all'evasione (vale a dire la quota di base imponibile evasa sul totale) sia nettamente superiore nel caso dell'IVA rispetto all'IRAP. Ad esempio, per quanto concerne l'area del Nord-Ovest se il dato relativo all'IVA indica che il 25,7% della base imponibile totale viene evaso, nel caso dell'IRAP il dato cala al 12,7%. In realtà, come sottolineato in Vitaletti (2012), questo dato risulta dipendere dalle differenze insite nella base di riferimento delle due imposte. L'IRAP, infatti, oltre alla base dell'IVA (i consumi), ricomprende anche gli investimenti e le esportazioni che si caratterizzano per un basso livello di evasione, nel primo caso in quanto possono essere fatte rientrare tra i costi negli ammortamenti, nel secondo in quanto interessano soprattutto imprese complesse.

<b>Il gettito IVA evaso. Media 2007-2009. Mln di euro</b>			
	<b>Gettito evaso</b>	<b>%</b>	<b>Propensione all'evasione</b>
<b>Nord-Ovest</b>	9.944	26.0	25.7
<b>Nord-Est</b>	6.738	17.6	24.5
<b>Centro</b>	6.910	18.0	24.6
<b>Sud e Isole</b>	14.677	38.4	40.1
<b>Italia</b>	38.269	100	29.3

Fonte: dati estratti da Corte dei Conti 2012

Focalizzandosi invece sul gettito evaso (aspetto centrale nel nostro studio), è possibile osservare come il gettito IVA evaso nel Nord-Ovest sia pari a quasi 10 miliardi di euro, pari al 26% del gettito totale evaso, aspetto che pone quest'area al secondo posto in Italia per livelli di evasione dopo il Sud Italia (38,4%). Ovviamente, ricordando la distinzione proposta nella sezione precedente, stiamo parlando di entità evasa, quantità che non tiene sotto controllo la ricchezza prodotta nel territorio. Il dato precedentemente definito come intensità invece può essere osservato nella colonna precedentemente analizzata (propensione all'evasione) la quale rapporta il dato evaso alla ricchezza prodotta. In questo caso è possibile osservare come tutte le aree del Centro-Nord mostrino valori molto simili. Facendo riferimento al dato precedentemente osservato è possibile stabilire anche la base imponibile media (tra l'ipotesi senza consenso e quella con consenso) per il Nord-Ovest per il 2009. Sapendo che nel 2009 la base imponibile non dichiarata media in Italia è stata pari a circa 232 miliardi di euro, e sapendo che il Nord-Ovest produce il 26% del gettito evaso, possiamo stimare in circa 60 miliardi la base imponibile evasa in questo territorio.

Nel caso dell'IRAP invece è il Nord-Ovest a mostrare la propensione all'evasione più contenuta (12,7% della base imponibile potenziale). È possibile ipotizzare che il fenomeno dipenda dalla maggiore presenza di grandi imprese in questa zona. L'entità evasa risulta essere pari a 1,8 miliardi di euro (21,7%) della gettito evaso totale (pari a 8,3 miliardi). Passando invece ad analizzare il dato

a livello di settore economico, trova conferma la maggiore tendenza ad evadere all'interno del settore agricolo (37,8% della ricchezza prodotta), nel settore del commercio (24,8%) e nel credito e attività immobiliari (32,7%). Da sottolineare la scelta non proprio felice di accorpate i vari settori economici. In modo particolare, sarebbe stato meglio disaggregare il settore del credito a bassa propensione di evasione (almeno dai risultati di altre indagini qui presentate) e, soprattutto il dato della pubblica amministrazione che per sua natura non può evadere.

**Il gettito IRAP evaso. Media 2007-2009. Mln di euro**

	Gettito evaso	%	Propensione all'evasione
Nord-Ovest	1.811	21.7	12.7
Nord-Est	1.740	20.8	17.5
Centro	1.973	23.7	21.4
Sud e Isole	2.818	33.8	29.4
<b>Italia</b>	<b>8.342</b>	<b>100</b>	<b>19.4</b>
Agricoltura	358	4.3	37.8
Industria	883	10.6	7.8
Costruzioni	572	6.9	17.9
Commercio	2.820	33.8	24.8
Credito/Att.immobil.	2.867	34.4	32.7
P.A. e altri servizi	842	10.1	11.3
<b>Totale</b>	<b>8.342</b>	<b>100</b>	<b>19.4</b>

Fonte: dati estratti da Corte dei Conti 2012

### **Entità dell'evasione a livello regionale e stima dell'indice di rischio di evasione**

Partendo dalle stime precedentemente mostrate, andremo a stimare il dato a livello regionale per la Lombardia. L'entità sarà stimata pesando il dato per i fattori che gli studi hanno mostrato avere un influsso significativo sulla propensione ad evadere.

### **Sommerso ISTAT, Lombardia.**

Nel caso del sommerso stimato dall'ISTAT, come presentato nella sezione iniziale, conosciamo i valori relativi al 2009 suddivisi a livello di settori economici. Da questi è possibile sapere che dei quasi 276 miliardi (ipotesi massima) evasi a livello italiano, 9,2 sono da imputare al settore agricolo, 52,9 all'industria (che ricomprende il dato delle costruzioni) e 213 miliardi di euro al settore dei servizi. Purtroppo, è possibile osservare (si rimanda alle tabelle inserite nella sezione precedente) come la propensione ad evadere stimata dall'ISTAT a livello settoriale, sia diversa in

modo significativo dal dato fornito dalla Corte dei Conti per quanto concerne il gettito IRAP evaso. Pertanto, non é possibile ipotizzare un comportamento simile tra le diverse imposte considerate, aspetto che permetterebbe di sfruttare le informazioni desunte dagli altri studi per applicarle ad altre entità. Inoltre, non esistendo stime disponibili che pongano in relazione l'effetto dei settori con l'area territoriale, per stimare l'entità evasa a livello regionale possiamo utilizzare solamente il dato settoriale stimato a livello nazionale, ipotizzando che non vi siano effetti di interazione, ma che l'impatto esercitato dal settore economico sulla propensione ad evadere sia il medesimo in tutte le regioni italiane. Come mostra la tabella sottostante, quindi, nella regione Lombardia nel 2008 erano presenti il 6,3% delle aziende attive nel settore agricolo, il 18,4% di quelle operanti nel settore industriale e edile e il 17% del settore dei servizi.

<b>Imprese attive per settore economico. Anno 2008.</b>		
	<b>Lombardia</b>	<b>Italia</b>
<b>Agricoltura</b>	56.081	892.157
<b>Industria + Costruzioni</b>	267.385	1.450.759
<b>Servizi</b>	506.747	2.973.188
<b>Agricoltura</b>	6.3	100
<b>Industria + Costruzioni</b>	18.4	100
<b>Servizi</b>	17.0	100

Fonte: dati Movimprese

Facendo uso delle proporzioni precedentemente definite possiamo quindi stimare l'apporto della regione Lombardia al valore aggiunto prodotto dal sommerso nazionale. All'interno della regione, pertanto, possiamo calcolare 578,8 milioni di euro dipendenti dal settore agricolo, 9,7 miliardi dal settore industriale in senso ampio (comprendente anche il settore delle costruzioni) e 36,2 miliardi derivabili dal settore dei servizi.

<b>Valore aggiunto prodotto dal sommerso e stima a livello regionale</b>		
	<b>Lombardia</b>	<b>Italia</b>
<b>Agricoltura</b>	578.844	9.188.000
<b>Industria + Costruzioni</b>	9.730.104	52.881.000
<b>Servizi</b>	36.206.260	212.978.000
<b>Totale evasione</b>	46.515.208	275.047.000

Fonte: elaborazioni IRES Morosini su dati Giovannini et al. 2011

\* dati in migliaia di euro

## **Il gettito IVA e IRAP evaso (e relativa base imponibile)**

Nel caso invece della base imponibile e del gettito evaso dell'IVA i dati forniti permettono di avere un'idea della suddivisione a livello territoriale per macro-area, ma non forniscono alcuna informazione utile a livello di settore economico. Quello che però è possibile ipotizzare è che il dato sia fortemente correlato con la presenza di imprenditori e lavoratori autonomi in generale, da un lato, e con la diffusione di piccole e medie imprese (o autonomi senza dipendenti), data la minore complessità organizzativa dell'azienda. Da questo punto di vista i dati forniti dall'ISTAT e dall'Annuario Statistico Regionale della Lombardia indicano che a livello di Nord-Ovest, in Lombardia opera il 60,2% dei lavoratori con una posizione professionale indipendente (poco più di 1 milione rispetto agli 1,7 milioni di tutto il Nord-Ovest) e sono attive il 62,5% delle imprese operanti nel Nord-Ovest con massimo 9 addetti. Dato che i due dati coincidono è possibile calcolare rapidamente l'entità evasa ipotizzata per la regione Lombardia. Sapendo che il gettito evaso del Nord-Ovest è il 26% del totale nazionale, abbiamo ipotizzato che il rapporto sia il medesimo anche per quanto concerne la base non dichiarata. Di questo 26%, rispettivamente pari a 9,994 miliardi di euro e 60,26 miliardi, il 60% circa (coerentemente con quanto ipotizzato) sarebbe da attribuire alla regione Lombardia. Il dato però appare però eccessivo se posto in relazione con i risultati dello studio svolto dall'Agenzia delle entrate nel 2006 con riferimento all'imposta dell'IRAP [Pisani e Polito 2006]. All'interno dello studio in questione la media evasa in Lombardia tra il 1998 e il 2002 risultava essere poco più del 44% della cifra evasa nel Nord-Ovest. Purtroppo, l'assunzione che il rapporto sia il medesimo anche per l'IVA non sarebbe suffragata da alcuna ricerca. Pertanto, anche per ridurre il possibile errore, all'interno del nostro studio assumiamo che il gettito IVA evaso in Lombardia stia a metà tra le due cifre precedentemente definite per un valore di circa 5,2 miliardi (e nel caso della base imponibile di circa 31,3 miliardi). Nel caso dell'IRAP invece, ipotizziamo che i "rapporti di forza" tra le regioni si siano mantenuti costanti nel tempo (ipotesi anche questa abbastanza forte) e pertanto assumeremo nel nostro studio che il 44% degli 1,8 miliardi di gettito evaso sia da attribuire alla Lombardia (vale a dire 790 milioni di euro).

### **L'indicatore di rischio di evasione.**

Nella fase successiva dello studio, per determinare le differenze a livello territoriale faremo uso di un indicatore di rischio di evasione fiscale. Sottraendo la ricchezza dichiarata con il benessere effettivo diventa possibile classificare i territori in funzione dello scarto esistente tra risorse e costi effettivamente sostenuti. L'obiettivo, quindi, è di calcolare la differenza tra i redditi disponibili e la

spesa complessiva dichiarati dalla popolazione a livello territoriale (regione, provincia o comune). Il meccanismo quindi risulta essere simile a quello di un bilancio, da un lato calcoliamo tutte le entrate della popolazione (reddito) e dall'altro individuiamo un paniere di voci che rappresentano le principali spese sostenute dai cittadini (uscite). All'intero del nostro studio, inoltre, ipotizziamo che il livello di risparmio medio delle province della regione Lombardia e dei comuni della provincia di Bergamo sia il medesimo all'interno di tutte le realtà considerate e pertanto tutti debbano sottostare al medesimo vincolo di bilancio (il reddito), senza poter attingere in maniera superiore ad altri comuni a risparmi bancari.

In questo modo, diventa possibile sottrarre il valore della spesa sostenuta ai redditi, ordinando le aree in base a tale differenza. Valori altamente positivi sono indicatori del fatto che, all'interno di quel territorio, il reddito dichiarato al fisco è superiore alle spese effettivamente registrate. Al ridursi di questa differenza (soprattutto nel caso diventi un valore negativo), il rischio di evasione aumenta, in quanto il livello di spesa/benessere effettivo della popolazione tende ad essere troppo vicino (se non superiore) al reddito/ricchezza dichiarato. Ovviamente, dato il periodo di forte crisi economica uno scarto negativo potrebbe denotare non solo un rischio di evasione quanto l'erosione del risparmio privato. Per attenuare questo rischio, abbiamo calcolato questo indicatore all'interno delle province della regione Lombardia e dei comuni della provincia di Bergamo, ipotizzando quindi che le realtà considerate si caratterizzino per un contesto economico simile.

#### Indicatori di ricchezza e di benessere utilizzati

<b>Ricchezza (entrate)</b>	<b>Benessere (uscite)</b>
1 Reddito IRPEF 2009/2010 (dati Ministero dell'Economia e delle Finanze)	1 Consumi finali interni per beni e servizi (senza alimentari). 2009/2010 per dichiarante (Ist. Tagliacarne-ASR Lombardia).
	2 Consumo di gas naturale (metri cubi da 38,1 MJ) 2009/2010 per dichiarante. (dati Ministero dello Sviluppo Economico).
	3 Consumo di benzina e gasolio su rete ordinaria 2009 per 1000 dichiarante reddito Irpef (dati Ministero Sviluppo Economico)
	4 Tonnellate di rifiuti prodotti 2009/2010 ogni dichiarante (dati ISTAT).
	5 Euro per dichiarante reddito Irpef relativo al costo della gestione dei rifiuti 2009/2010 (dati ARPA Lombardia)
	6 Auto immatricolate 2009/2010 ogni dichiarante (dati ACI).
	7 Auto dai 2500 cc 2009/2010 ogni 1000 dichiarante (dati ACI).
	8 Compravendita immobili residenziali ogni 1000 dichiarante reddito Irpef 2009/2010 (banca dati OMI)
	9 Compravendita immobili commerciali e produttivi ogni 1000 dichiaranti reddito Irpef 2009/2010 (banca dati OMI)
	10 Depositi bancari per dichiaranti 2009/2010 ogni 1000 dichiaranti reddito Irpef (dati Banca d'Italia).

La presenza di comuni o province con scarti positivi ci porta ad ipotizzare che il fatto di vivere al di sopra di quanto dichiarato al fisco (rappresentato dalla presenza di uno scarto negativo) sia un indicatore abbastanza credibile di evasione fiscale. Inoltre, per testare la bontà dell'indicatore di benessere creato, osserveremo il grado di associazione di questo indicatore con alcuni che la letteratura ha sottolineato essere correlati con il livello di evasione a livello territoriale.

Nella prima parte dello studio, analizzeremo il fenomeno a livello provinciale focalizzandoci sulle province della regione Lombardia. Successivamente, il medesimo studio verrà proposto anche a livello comunale con riferimento ai principali comuni della provincia di Bergamo. Purtroppo, non è stato possibile definire un indicatore di benessere economico misurato da indicatori identici per tutti i livelli territoriali considerati. Infatti, la ricchezza di informazioni varia, anche se in modo contenuto tra l'analisi a livello provinciale e quella a livello comunale.

Per quanto riguarda l'indicatore di ricchezza dichiarata (indicatore comune sia a livello provinciale che comunale), è stato fatto riferimento al valore del reddito Irpef fornito dal Ministero dell'Economia e della Finanza a livello comunale. La scelta di questo indicatore è dettata dalla volontà di usare un dato che definisca la ricchezza dichiarata dai cittadini di un territorio e che risenta nelle stime della presenza del fenomeno dell'evasione fiscale. Per quanto concerne, invece, il dato relativo al benessere reale del territorio è stato fatto uso di diversi indicatori. Prima di esplicitare le procedure utilizzate per creare un indicatore sintetico a partire da questi, verranno definiti brevemente gli indicatori utilizzati. Inoltre, altro aspetto necessario da sottolineare concerne l'anno di riferimento dei dati utilizzati. Nonostante, siano già disponibili dati più aggiornati per quanto concerne diversi degli indicatori, per coerenza con il dato dell'Irpef a disposizione solo fino al 2010, per tutti gli ambiti è stato fatto uso al massimo del dato relativo al 2010.

### **L'indicatore di benessere a livello provinciale**

A livello provinciale, sono stati utilizzati 10 indicatori di benessere individuale. In primo luogo, abbiamo fatto riferimento ai dati forniti dall'Istituto Tagliacarne per quanto concerne i consumi relativi al 2010, escludendo però il dato relativo ai consumi famigliari in quanto la letteratura ha mostrato essere. Altro dato utilizzato è quello fornito dalla Banca d'Italia per quanto concerne i depositi bancari in possesso dei cittadini residenti nell'area. Inoltre, per evitare che il dato possa risentire della presenza di spese improvvise che potrebbero aver ridotto momentaneamente il livello di benessere degli individui (distorcendo, quindi, il nostro risultato) abbiamo fatto uso del dato relativo ai depositi del 2009 e del 2010. Per quanto concerne la stima dei consumi, al fine di

utilizzare anche un dato che non sia il prodotto di stime, ma sia reale, sebbene indiretto, è stato fatto uso del dato relativo ai rifiuti prodotti a livello comunale nell'anno 2009 e 2010. Relativamente al medesimo tema è stato utilizzato il dato relativo ai costi che a livello locale devono essere sostenuti per la gestione dello smaltimento dei rifiuti. Sempre per quanto concerne la stima dei consumi a livello provinciale è stato fatto uso del dato relativo ai consumi di gas e di benzina su rete stradale locale. È stato evitato il dato relativo ai consumi di benzina su rete extraurbana e autostradale in quanto non tutte le province ne sono dotate e soprattutto la probabilità che l'auto circolante non appartenga a soggetti residenti in quella provincia è molto più elevata. Altro indicatore utilizzato è quello relativo al numero di autovetture per provincia di immatricolazione. Inoltre, nel caso delle autovetture è stato inserito tra gli indicatori anche il dato relativo al possesso di auto di grossa cilindrata (al di sopra dei 2.500 cc) per definire la presenza dei beni di lusso a livello territoriale.

Data l'importanza del settore immobiliare nel mercato italiano sono stati utilizzati due indicatori rivolti alla rilevazione di tale fenomeno. Il primo indicatore registra l'andamento del volume della compra-vendita degli immobili di tipo residenziale a livello provinciale, il secondo il dato relativo ai volumi della compra-vendita degli immobili di tipo commerciale e produttivo. Ultimo indicatore utilizzato al fine di calcolare anche se in modo indiretto il livello dei risparmi posseduti dai soggetti a livello provinciale è il dato relativo al livello medio dei depositi pro-capite.

Tutti gli indicatori presenti, quando i dati lo permettevano, sono stati calcolati facendo una media tra il dato del 2009 e quello del 2010. Questo per evitare che il risultato fosse distorto da variazioni temporanee a livello territoriale. Inoltre, per rendere omogenei i risultati, i valori sono stati rapportati al numero di dichiaranti reddito IRPEF nel territorio.

Tutte le variabili sono state standardizzate in modo che presentino la medesima media e la medesima varianza e, soprattutto, in modo che non risentano della differente unità di misura che rappresentano. Inoltre, per definire l'indicatore di benessere (prodotto di 10 item), è stata calcolata la media tra i diversi item all'interno del medesimo territorio. Grazie all'indicatore di rischio di evasione diventa possibile stimare il livello di evasione fiscale nelle singole realtà considerate senza dover ipotizzare che la propensione all'evasione sia omogenea tra le province o tra i comuni considerati.

Prima di mostrare i risultati relativi alla stima del rischio di evasione e la relativa classe di rischio è doveroso sottolineare un aspetto fondamentale per comprendere la natura del dato ottenuto. Il valore ottenuto relativo al rischio di evasione non può essere considerato come valido in sé, ma come il prodotto degli item presi in considerazione soprattutto per calcolare il livello dei consumi medi a livello territoriale. Questo significa che se un altro ricercatore facesse uso di dati differenti potrebbe ottenere risultati differenti. Nel caso di questo studio è doveroso sottolineare come il



numero di aspetti presi in considerazione sia nettamente superiore agli altri studi condotti sul tema e soprattutto vada a coprire molte delle voci che compongono la spesa delle famiglie Lombarde.

#### Item che compongono l'indicatore di rischio di evasione

Provincia	dichiaranti IRPEF	Irpef/dichiaranti	Consumi/dichiaranti	Consumo gas (m3 per dichiarante)
Brescia	687275	22573	24839	3711
Sondrio	102494	21802	26893	645
Mantova	240014	21944	21792	25937
Bergamo	612741	23567	22400	5324
Cremona	213378	22804	23148	5384
Como	331616	24364	23421	4536
Varese	503889	24365	23405	5051
Pavia	326684	23377	21839	12441
Lodi	133204	23414	22539	14595
Lecco	200362	24992	21265	4321
Milano e Brianza	2386195	28714	30469	4838
Consumo benzina rete ordinaria (tonn. 1000 dich)	rifiuti/dichiaranti (tonn.)	Costo gestione rifiuti (euro per dichiarante)	auto/dichiaranti	
Brescia	307	1.08	201.9	1.42
Sondrio	324	0.82	200.2	1.46
Mantova	277	0.95	173.1	1.39
Bergamo	288	0.80	176.6	1.36
Cremona	258	0.85	165.3	1.25
Como	279	0.84	186.6	1.42
Varese	282	0.82	177.0	1.37
Pavia	259	0.94	172.0	1.29
Lodi	247	0.77	149.5	1.21
Lecco	279	0.79	171.5	1.34
Milano e Brianza	259	0.82	180.5	1.22
Auto > 2500 cc (1000 dichiaranti)	compravendita residenziale (1000 dich.)	Compravendita commerc. e produt. (1000 dichiaranti)	depositi/dichiaranti	
Brescia	56.72	5.15	1.95	29352
Sondrio	43.91	5.01	1.02	29660
Mantova	48.42	4.28	1.24	22671
Bergamo	47.07	5.56	1.83	30271
Cremona	38.46	4.65	1.17	22272
Como	42.81	5.31	1.43	26648
Varese	41.65	5.25	1.54	25690
Pavia	35.09	5.47	1.25	22799
Lodi	34.93	5.46	1.42	22739
Lecco	40.33	5.02	1.47	28813
Milano e Brianza	46.55	5.49	1.84	57109

Fonte: elaborazioni IRES Morosini

La tabella sottostante mostra i valori ottenuti per quanto concerne il rischio di evasione. Le stime rilevano come la maggiore propensione all'evasione risulti interessare la provincia di Brescia e con valori molto simili la provincia di Sondrio. Osservando il dato prodotto é possibile notare come siano quattro le realtà maggiormente interessate dal fenomeno, almeno in termini comparati.

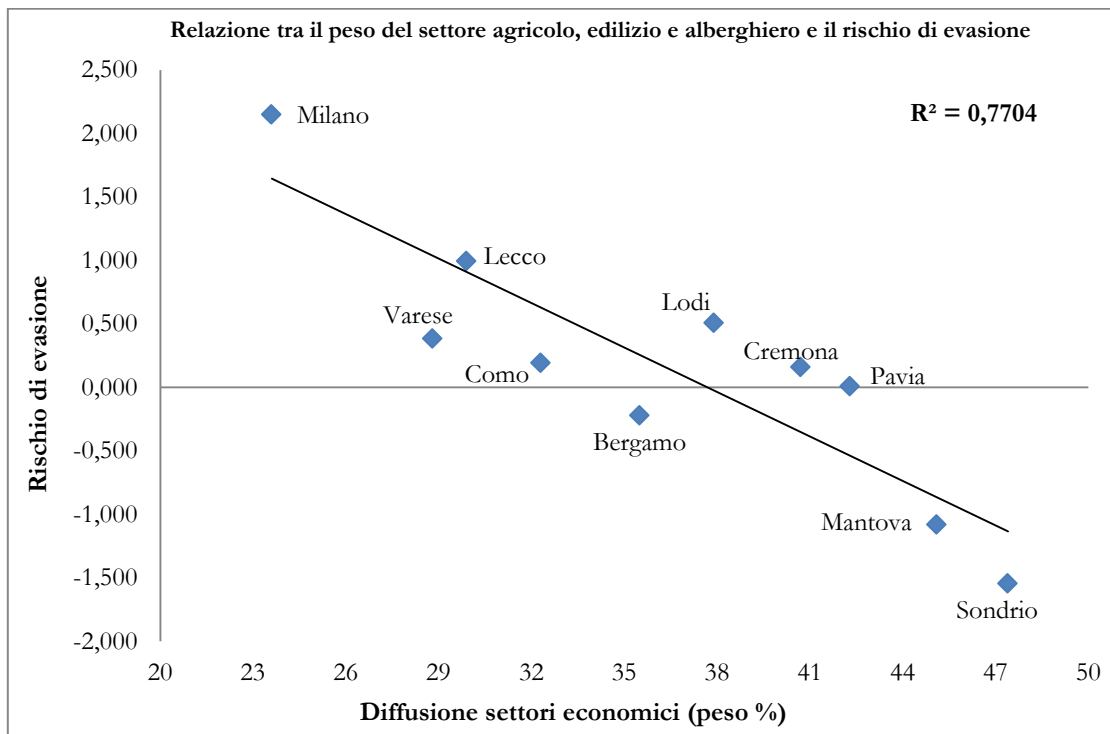
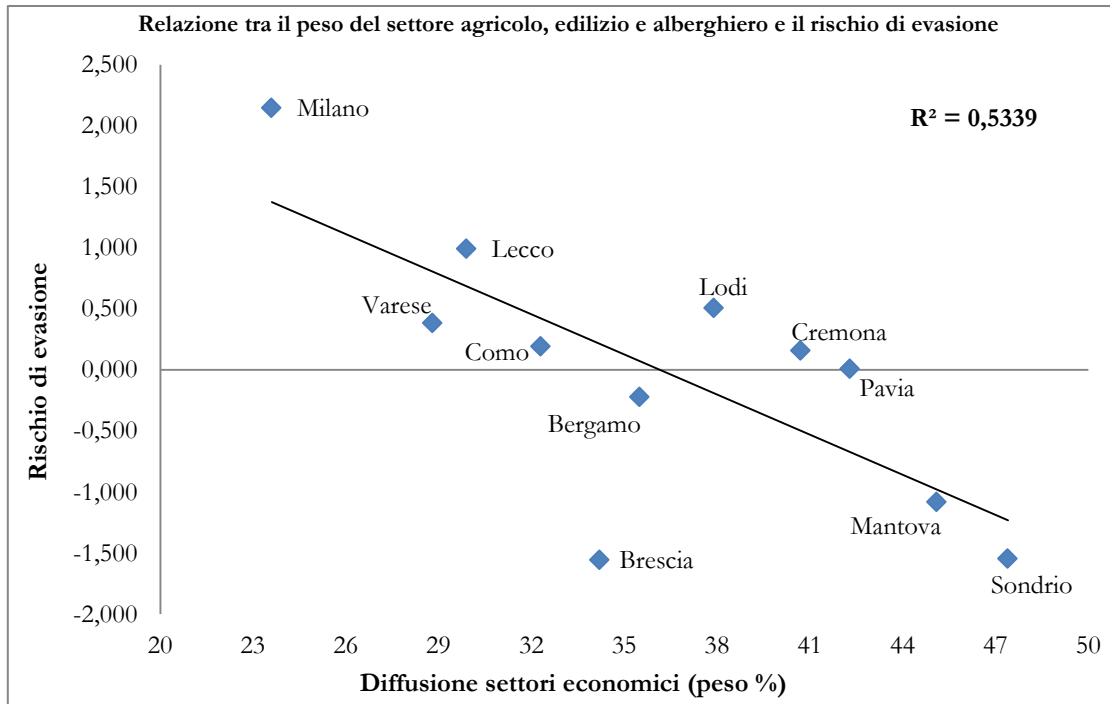
Oltre alle realtà già presentate, risultano caratterizzarsi per una significativa tendenza ad un livello dei consumi mediamente superiore al dato della ricchezza dichiarata anche la provincia di Mantova

e di Bergamo. In linea con il vincolo di bilancio del reddito dichiarato risultano essere invece le province di Pavia, Cremona, Como e Varese. Le province di Lecco e di Milano (ricomprendendo anche il dato di Monza, al 2009/2010 impossibile da distinguere dalla provincia di Milano) invece risultano essere le realtà territoriali caratterizzate da una propensione all'evasione molto contenuta almeno in termini di intensità, vale a dire rispetto alla ricchezza prodotta a livello locale.

<b>Indice del rischio di evasione e classe di rischio</b>		
<b>Provincia</b>	<b>Indice di Rischio di evasione</b>	<b>Classe di rischio</b>
<b>Brescia</b>	-1.556	1
<b>Sondrio</b>	-1.544	1
<b>Mantova</b>	-1.080	2
<b>Bergamo</b>	-0.221	3
<b>Pavia</b>	0.010	4
<b>Cremona</b>	0.161	4
<b>Como</b>	0.194	4
<b>Varese</b>	0.384	4
<b>Lodi</b>	0.508	5
<b>Lecco</b>	0.995	5
<b>Milano e Brianza</b>	2.149	6

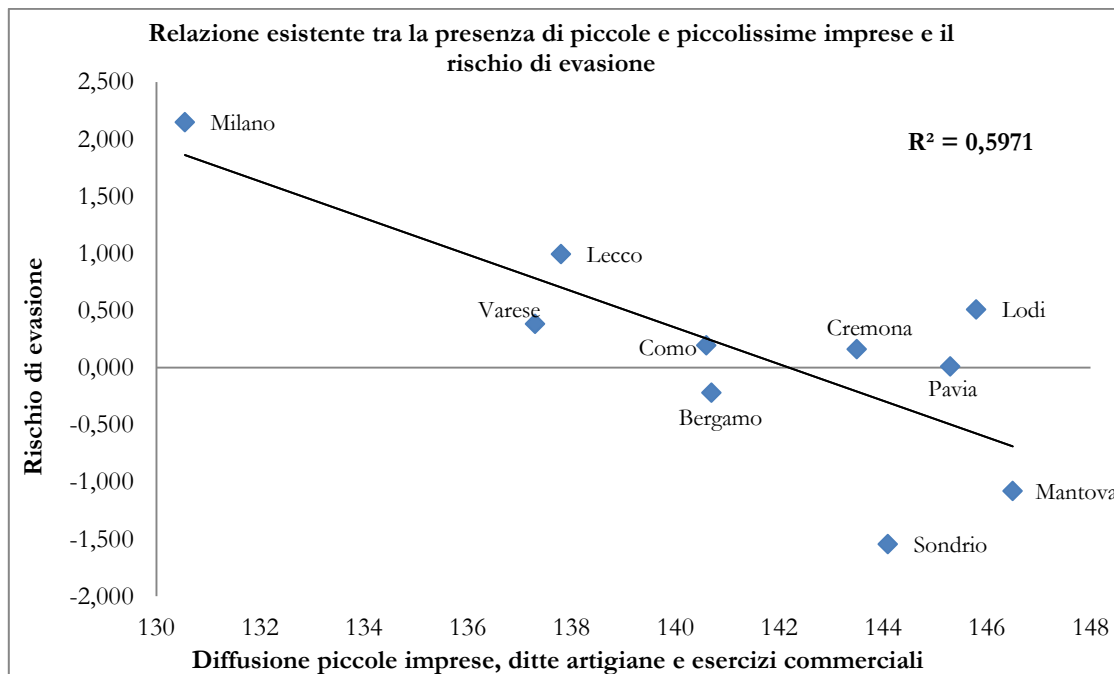
Fonte: elaborazioni IRES Morosini

Per poter valutare la correttezza del dato è necessario però testare la bontà dell'indicatore prodotto. Nel nostro caso, il rischio di evasione sarà posto in relazione con la presenza a livello locale dei fattori che la letteratura ha individuato essere strettamente correlati con la propensione all'evasione. Come si può osservare dalla figura sottostante, l'indicatore prodotto risulta essere fortemente correlato con la diffusione sul territorio dei settori economici rilevati essere maggiormente caratterizzati dalla presenza di economia sommersa e evasione: il settore agricolo, edilizio e alberghiero. Infatti, al crescere della presenza sul territorio di questi settori, il dato del rischio di evasione diventa sempre più negativo (indice di maggiore tendenza ad evadere). Da notare come la provincia di Brescia tenda a comportarsi (anche se in modo lieve, dato il livello elevato dell'R quadrato che rileva il grado di associazione esistente tra i due fenomeni presi in considerazione) da "outlier", vale a dire da caso predetto solamente in modo limitato dal modello. Infatti, eliminando tale caso, è possibile osservare come il valore dell'R-quadrato salga a livelli prossimi a 0,8 (valore molto elevato considerando che il valore massimo che può raggiungere è uno).



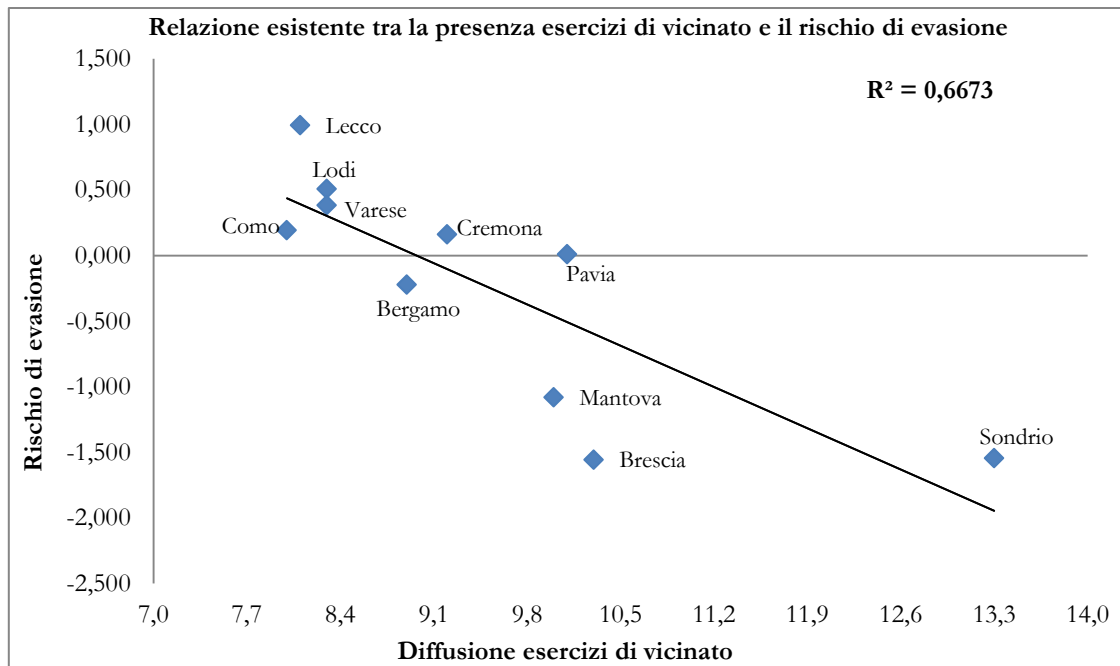
Lo stesso aspetto si rileva per quanto concerne il livello di associazione esistente tra il risultato rilevato del rischio di evasione e la diffusione a livello territoriale di piccole e piccolissime imprese e delle ditte artigiane. Infatti, escludendo il caso della provincia di Brescia, la relazione esistente tra

questi due fenomeni conferma nettamente l'andamento rilevato dalla letteratura: all'aumentare della diffusione delle ditte artigiane e delle ditte di piccole e piccolissime dimensioni la propensione media provinciale all'evasione tende ad essere superiore.



Fonte: elaborazioni IRES Morosini

Conferma alla letteratura relativa al tema dell'evasione e dell'economia sommersa viene anche dalla figura che pone in relazione la diffusione sul territorio dei piccoli esercizi di vicinato e la tendenza all'evasione fiscale ( $R$  quadrato pari a 0,67). In questo caso, é la provincia di Milano a mostrare un andamento diverso da quello predetto dal modello con una presenza di esercizi di vicinato molto superiore a quella che ci si dovrebbe aspettare data la tendenza all'evasione. Per questo motivo il dato di Milano non é stato considerato in questa figura.



Fonte: elaborazioni IRES Morosini

Nella fase successiva verrà mostrato il valore medio del rischio di evasione all'interno di ogni cluster individuato nella prima sezione dello studio. In questo modo, oltre ad una ulteriore conferma della bontà dell'indicatore creato sarà possibile valutare l'efficacia dell'algoritmo utilizzato per individuare i diversi cluster (gruppi) presenti nella regione Lombardia. Per quanto concerne l'informazione relativa alle province presenti nei vari cluster rimandiamo alla sezione iniziale dedicata alle caratteristiche del sistema economico regionale. Anche in questo caso, dato il comportamento poco in linea con il modello prodotto, la provincia di Brescia non sarà inserita nelle analisi. In realtà, la presenza della provincia di Brescia nelle analisi sottostanti non mina la validità dell'indicatore creato (come già dimostrato dal valore dell'R-quadrato), ma semplicemente riduce le differenze esistenti tra i vari cluster. La decisione di escludere questo dato, quindi, ha solo la funzione di rendere più evidente la bontà dell'indicatore prodotto, omettendo l'unico dato che risulta comportarsi come un "outlier".

Per quanto concerne la diffusione di piccole e piccolissime imprese e attività economiche sul territorio, l'algoritmo utilizzato tende a raggruppare le province lombarde in tre gruppi (il terzo formato dalla sola provincia di Milano). In base al risultato è possibile ipotizzare che il rischio di evasione più limitato sia presente nel terzo gruppo, seguito dal valore del primo e infine dal dato del secondo gruppo (quello maggiormente caratterizzato dalla presenza di piccole e piccolissime imprese).

**Caratteristiche medie all'interno di ogni gruppo.**

GRUPPO		Ditte individuali e personali	Diffusione artigianato	Esercizi di vicinato
1	Media	75,4	36,7	8,6
	Dev. Std.	1,8	1,9	0,9
2	Media	83,2	40,6	10,2
	Dev. Std.	1,4	2,5	1,9
3	Media	58,9	22,6	9,1
	Dev. Std.	-	-	-

Fonte: Elaborazione IRES Morosini su dati ASR Lombardia

Confermando quanto ipotizzato, é possibile osservare come il dato più contenuto relativamente al rischio di evasione sia il valore registrato all'interno del terzo cluster (2,149), seguito dal dato riconducibile al primo (0,338) e per concludere il valore medio relativo al secondo gruppo (-0,389). Inoltre, la presenza di valori della deviazione standard contenuti sottolinea il livello di omogeneità dei dati presenti in ogni gruppo.

**Rischio di evasione medio per cluster**

GRUPPO		Rischio di evasione
1	Media	0,338
	Dev. Std.	0,505
2	Media	-0,389
	Dev. Std.	0,877
3	Media	2,149
	Dev. Std.	-

Fonte: Elaborazione IRES Morosini su dati ASR Lombardia

Per quanto concerne la presenza dei settori a maggiore rischio di evasione, é possibile ipotizzare che i livelli più elevati di rischio di evasione si osservino in maniera crescente passando dal primo al terzo cluster individuato dall'algoritmo.

**Caratteristiche medie all'interno di ogni gruppo.**

GRUPPO		Agricoltura	Edilizia	Alberghiero
1	Media	3,1	18,4	6,1
	Dev. Std.	1,7	2,4	0,8
2	Media	8,3	20,9	6,6
	Dev. Std.	2,0	3,3	0,6
3	Media	18,2	18,4	7,4
	Dev. Std.	2,9	0,8	2,6

Fonte: Elaborazione IRES Morosini su dati ASR Lombardia

Conferma della capacità dell'analisi di cluster di raggruppare correttamente le province in funzione delle caratteristiche del sistema economico, si osserva dalla tabella sottostante, all'interno della quale é possibile osservare come il dato medio relativo al rischio di evasione passi da un valore nettamente positivo (basso rischio di evasione) ad uno nettamente negativo (elevato rischio di evasione) tra il primo e il terzo gruppo.

**Rischio di evasione medio per cluster**

<b>GRUPPO</b>		<b>Rischio di evasione</b>
1	Media	0,931
	Dev. Std.	0,881
2	Media	0,144
	Dev. Std.	0,515
3	Media	-0,614
	Dev. Std.	0,831

Fonte: Elaborazione IRES Morosini su dati ASR Lombardia

## **La provincia di Bergamo: l'indicatore di benessere a livello comunale**

Nella sezione successiva, invece, ci focalizzeremo sui comuni della provincia di Bergamo. Anche in questo caso, utilizzando il risultato ottenuto con l'indicatore di rischio di evasione, stimeremo il differente livello di rischio di evasione. Tenuto conto della differente disponibilità di informazioni sono stati utilizzati 8 indicatori per definire il livello di benessere medio territoriale. Alcuni di essi come il numero di auto per dichiaranti un reddito IRPEF, i rifiuti prodotti per dichiarante reddito IRPEF, l'ammontare dei depositi standardizzati per il numero di soggetti dichiaranti reddito IRPEF, sono indicatori già utilizzati nell'analisi svolta a livello provinciale. Differentemente dall'analisi precedente sono stati utilizzati i dati forniti dalla banca dati dell'Agenzia del Territorio, la quale fornisce stime delle quotazioni immobiliari a livello comunale permettendo di suddividere l'area territoriale tra centro storico, zona semiperiferica, periferica, suburbana e rurale. Inoltre, tramite la banca dati è possibile raccogliere informazioni relative ai costi degli immobili in base allo stato di conservazione dell'edificio. Per lo studio in questione, abbiamo considerato tre tipi di destinazione degli immobili: residenziale, commerciale e terziario con riferimento al dato del secondo semestre 2010 per omogeneità temporale con il resto degli indicatori utilizzati. Nel caso di più aree centrali, semiperiferiche o periferiche è stato calcolato il valore medio; inoltre, la media è stata utilizzata anche nel caso in cui nelle diverse zone venivano definiti diversi stati di conservazione degli immobili. Abbiamo inoltre ritenuto corretto aggiungere la variazione dell'ammontare dei depositi, sempre standardizzati rispetto ai soggetti dichiaranti reddito Irpef, tra il 2009 ed il 2010; analogamente per quel che concerne il parco veicolare circolante è stato considerato anche il trend 2009/2010.

Prima di osservare i risultati ottenuti all'interno dello studio presenteremo una breve panoramica delle caratteristiche del sistema imprenditoriale a livello comunale della provincia di Bergamo per quanto concerne la diffusione di imprese, di ditte artigiane e di esercizi commerciali di vicinato. Per tutti e tre gli aspetti considerati sarà proposto un indicatore di diffusione generato standardizzando il dato alla popolazione residente nel territorio. Inoltre, date le dimensioni delle tabelle, all'interno dell'elaborato saranno commentati dati che mostrano il fenomeno a livello provinciale, focalizzandosi solamente sui comuni più grandi. Per una visione dei dati complessivi rimandiamo invece all'allegato.

Il tema dell'evasione fiscale ha acquisito sempre più importanza negli ultimi anni; specialmente con la recente crisi economica e con l'avvento del "Governo dei tecnici" è stata inserita nella lista dei principali problemi da debellare. La lotta all'evasione si affianca quindi alla *spending review* e al miglioramento dell'efficienza del settore pubblico nel ricettario delle proposte per uscire dalla crisi.



Nonostante questo, quando si parla di evasione ci si riferisce ad un argomento complesso e soprattutto controverso. Per chi intende cercare di stabilirne l'entità, la grandezza e l'intensità un primo problema consiste nel cercare di circoscriverne i confini. Bisogna distinguere innanzitutto fra varie tipologie di attività che spesso vengono spesso confuse: attività illegali, informali e sommerse (Palmieri 2004, Monticelli 2005). Le prime riguardano la produzione di beni e servizi la cui vendita, possesso e distribuzione è proibita dalla legge. Le seconde riguardano per lo più la produzione di beni e servizi con l'obiettivo primario di generare ricchezza alle persone coinvolte. La terza è quella più strettamente connessa all'evasione e riguarda quelle attività che sono svolte clandestinamente per i svariati motivi: evasione fiscale per l'appunto, evasione contributiva, inosservanza della normativa civilistica sul lavoro o sulla sicurezza, mancato rispetto dei minimi salariali, orario di lavoro e mancata compilazione della modulistica amministrativa.

Ora che si sono tracciati i confini teorici si può dire che esistono principalmente due dei metodi di misura dell'evasione evasione fiscale: i metodi diretti e i metodi indiretti. I primi si basano principalmente su dati microeconomici che stimano direttamente il sommerso attraverso indagini campionarie su famiglie e imprese, o attraverso la vigilanza tributaria (auditing fiscale<sup>5</sup>). I secondi cercano di ricavare l'entità dell'economia sommersa attraverso modelli economici che captano i segnali che quest'ultima lascia in superficie (metodi monetari, indicatori globali) oppure indicatori che tengono conto della discrepanza fra aggregati di natura macroeconomica, come ad esempio discrepanza fra reddito e consumi o discrepanza fra dati statistici e dati fiscali. L'indicatore del rischio di evasione sarà quindi il risultato della discrepanza fra i redditi dei contribuenti e i loro consumi. Non essendoci delle indagini che vadano a raccogliere direttamente i dati di nostro interesse, la stima dell'indicatore verrà effettuata con dati provenienti da fonti differenti. Una volta standardizzati i dati verranno elaborati per ottenere l'indice desiderato. Questo tipo di indagine non è nuova e conta già diversi lavori successivamente citati dai quotidiani nazionali (si veda ad esempio le indagini svolte dal Centro Studi Sintesi e le relative pubblicazioni su *Il sole 24 ore*)<sup>6</sup>. Ciononostante, l'indagine condotta dall'istituto Ires risulta essere la prima ad addentrarsi a livello comunale.. Quest'aspetto genera un determinato tipo di problematiche per quanto riguarda la reperibilità di alcuni indicatori di consumo che verrà affrontata nella parte successiva. Detto questo è utile sottolineare che il risultato che andremo ad ottenere è solamente un indice che ci dice quanto un comune, in media, può essere a rischio di evasione, rispetto agli altri comuni, utilizzando determinate voci di consumo. Proprio per questo è utile ribadire che se un comune dovesse

---

<sup>5</sup> L'auditing fiscale è una metodologia che quantifica la percentuale di evasori guardando alla percentuale dei controlli con esito positivo, ossia in cui le dichiarazioni fiscali non risultano veritiere a seguito di accertamenti.

<sup>6</sup> <http://www.centrostudisintesi.com/?p=2839>

riscontrare un elevato livello di rischio, non significherebbe che in quel comune siano tutti evasori ma semplicemente che vi è una propensione maggiore di riscontrare episodi d'evasione. Essendo una delle prime indagini svolte a livello comunale potrà sicuramente essere punto di partenza per indagini d'approfondimento successive.

## **Il sistema imprenditoriale nella provincia di Bergamo**

Prima di addentrarsi nelle analisi del rischio di evasione fiscale occorre dare una rapida descrizione del sistema imprenditoriale bergamasco. L'anno al quale i dati fanno riferimento è il 2010. Nella prima sezione di questo rapporto, nell'ambito dell'analisi svolta a livello provinciale, era emerso come il bergamasco si caratterizzasse come una provincia con un sistema di imprese medio-piccole, contraddistinte da un numero medio di 3,5 addetti per impresa. Questo dato, in linea con il valore medio calcolato a livello regionale (3,5), si allineava attestava ben al di sopra della media nazionale 2,6<sup>7</sup>.

Sempre nella prima sezione si mostrava come il tessuto economico bergamasco fosse composto, rispetto al dato regionale, da una maggior prevalenza di ditte con struttura semplice quali quelle artigiane (38,8%).

Per quanto riguarda il settore economico la provincia di Bergamo si caratterizzava per una consistente preponderanza (23,1%) del settore delle costruzioni, seguito dal commercio (22,7%).

Con questa rapida premessa di quanto emerso fin ora ci si può concentrare sull'analisi a livello comunale. Nella prima parte di questo capitolo ci focalizzeremo sulla presenza delle imprese di piccole e piccolissime dimensioni. Purtroppo, il dato relativo al numero di imprese ogni 1000 abitanti (dato in ogni caso inserito a titolo informativo) non permette di ottenere alcuna informazione certa per quanto concerne il fenomeno di nostro interesse. Infatti, se da un lato aree caratterizzate da una massiccia presenza di imprese ogni 1000 abitanti possono indicare la diffusione di imprese di piccole dimensioni (che fanno sì che il numero di imprese attive sul territorio sia molto elevato), dall'altro la presenza di poche imprese può benissimo essere un indicatore della mancanza di imprese piuttosto che la presenza solo di grandi imprese. Di conseguenza, per quanto concerne lo studio delle dimensioni delle imprese locali, faremo solamente riferimento al dato relativo alle imprese artigiane e agli esercizi di vicinato. Inoltre, è necessario considerare che il valore mostrato si riferisce ad un processo di standardizzazione che stima il

---

<sup>7</sup> Cfr. Stima del lavoro sommerso e del rischio di evasione fiscale nella regione Lombardia

numero di imprese che ci sarebbero sul territorio ogni 1000 abitanti, senza però distinguere tra i comuni che effettivamente hanno almeno 1000 abitanti e quelli di dimensioni più contenute.

In ogni caso, per quanto concerne la presenza di imprese attive a livello comunale, é possibile osservare come il 50% dei comuni della provincia di Bergamo si caratterizzi per un numero di imprese superiore a 75,8 ogni 1000 abitanti. Per quanto riguarda la distribuzione del fenomeno a livello territoriale, la tabella mostra come l'80% dei comuni mostri una valore che oscilla tra 56,4 imprese ogni 1000 abitanti e 103,5. Considerando invece singole realtà locali é possibile osservare come il comune con il dato più contenuto risulti essere Castro (21,5 imprese attive ogni 1000 abitanti), mentre la realtà con la più elevata diffusione di imprese sia Valleve (183,8).

<b>Numero di imprese ogni 1.000 abitanti</b>	
	<b>Numero</b>
<b>10%</b>	56,4
<b>25%</b>	62,9
<b>50% (mediana)</b>	75,4
<b>75%</b>	88,4
<b>90%</b>	103,5
<b>Minimo (Castro)</b>	21,5
<b>Massimo (Valleve)</b>	183,8
<b>Media</b>	78,4
<b>Deviazione Standard</b>	21,1

N = 244. Bergamo anno 2010

Fonte: elaborazioni IRES Morosini su dati ASR Lombardia

Maggiormente significativo, invece, il dato relativo alle ditte artigiane, per loro natura di piccolissime dimensioni. In questo caso, é possibile osservare una presenza sul territorio che nel 50% dei comuni supera le 33,9 ditte artigiane ogni 1000 abitanti. Nel 10% dei comuni con la maggiore presenza di questo tipo di attività economica il dato risulta oscillare tra le 44,7 fino alle circa 70 imprese artigiane ogni 1000 abitanti registrate presso Cornalba.

**Numero di ditte artigiane ogni 1.000 abitanti**

	<b>Numero</b>
10%	22,6
25%	28,3
50% (mediana)	33,9
75%	40,6
90%	44,7
<b>Minimo (Castro)</b>	10,4
<b>Massimo (Cornalba)</b>	70,0
<b>Media</b>	34,3
<b>Deviazione Standard</b>	9,7

N = 244. Bergamo anno 2010

Fonte: elaborazioni IRES Morosini su dati ASR Lombardia

Per quanto concerne il numero di esercizi di vicinato, è possibile osservare come nell'80% dei casi il range sia abbastanza limitato oscillando tra 3,6 esercizi ogni 1000 abitanti e 16,3. Esistono ovviamente comuni che si pongono nettamente al di fuori di tale: i dati forniti dall'ASR mostrano, ad esempio, come all'interno del comune di Foppolo la presenza di esercizi di vicinato superi le 50 ogni 1000 abitanti, e come tale incidenza sia superiore a 30 anche nei comuni di Castione della Presolana, Clusone e Selvino.

**Numero esercizi di vicinato ogni 1.000 abitanti**

	<b>Numero</b>
10%	3,6
25%	5,8
50% (mediana)	8,1
75%	11,1
90%	16,3
<b>Minimo</b>	0,0
<b>Massimo (Foppolo)</b>	57,1
<b>Media</b>	9,5
<b>Deviazione Standard</b>	6,5

N = 244. Bergamo anno 2010

Fonte: elaborazioni IRES Morosini su dati ASR Lombardia

La tabella sottostante, invece, mostra il dato riassuntivo relativo ai 15 principali comuni della provincia di Bergamo. In modo particolare, è possibile osservare come tra i due fattori di maggiore importanza all'interno della ricerca per quanto concerne il tentativo di definire la presenza a livello territoriale di piccole e piccolissime attività economiche (il numero di ditte artigiane attive e il numero di esercizi di vicinato) sia principalmente il dato relativo agli esercizi di vicinato a presentare differenze significative all'interno delle varie realtà considerate. I valori calcolati per i

principali comuni della provincia, infatti, mostrano come la presenza di esercizi di vicinato si distribuisca tra i 4,9 casi ogni 1.000 residenti del comune di Dalmine fino ai 24,4 casi registrati a Bergamo.

Nonostante la presenza di ditte artigiana rispetto al numero di abitanti faccia registrare, nei 15 comuni su cui abbiamo focalizzato l'attenzione, una minore variabilità, riteniamo comunque necessario sottolineare Cologno al Serio e Martinengo, quali località dove la diffusione di questo tipo di aziende supera le 40 ogni 1.000 residenti.

**Presenza attività economiche ogni 1000 abitanti per tipologia. Comuni principali della provincia di Bergamo**

	<b>Imprese</b>	<b>Ditte artigiane</b>	<b>Esercizi vicinato</b>	<b>Totale</b>
<b>Bergamo</b>	114,6	21,0	24,4	159,9
<b>Treviglio</b>	94,0	25,1	15,1	134,1
<b>Seriate</b>	56,6	20,8	11,7	89,1
<b>Dalmine</b>	55,6	20,0	4,9	80,5
<b>Romano di Lombardia</b>	83,3	33,1	12,0	128,5
<b>Albino</b>	75,5	30,3	10,8	116,6
<b>Caravaggio</b>	78,1	31,2	11,2	120,4
<b>Alzano Lombardo</b>	66,4	25,4	9,3	101,0
<b>Stezzano</b>	55,8	24,5	6,2	86,5
<b>Osio Sotto</b>	69,0	27,1	8,5	104,6
<b>Nembro</b>	63,0	29,5	11,6	104,1
<b>Ponte San Pietro</b>	61,8	21,8	13,7	97,3
<b>Cologno al Serio</b>	82,5	45,0	9,3	136,8
<b>Treviolo</b>	89,5	30,8	9,5	129,8
<b>Martinengo</b>	86,3	40,7	7,6	134,6

Fonte: elaborazioni IRES Morosini su dati ASR Lombardia

Nella sezione che segue, invece, faremo riferimento al dato relativo all'importanza a livello comunale dei settori economici che la letteratura indica maggiormente caratterizzati dalla presenza del fenomeno dell'evasione, vale a dire il settore agricolo, il settore edile e il settore alberghiero e della ristorazione.

Per quanto concerne il settore agricolo é possibile osservare una marcata divisione della provincia di Bergamo in tre aree: un primo gruppo, formato da un quarto dei comuni che mostra un numero di ditte attive nel settore agricolo inferiore o vicino al 4,4% delle ditte totali, un secondo gruppo maggioritario che registra valori tra l'4,4% e il 13,6% e un ultimo gruppo, formato dal 25% dei comuni, che vede nel settore agricolo un asse maggiormente importante del sistema economico locale con una percentuale di ditte agricole che pesa tra il 13,6% e il 54,2% (comune di Veduggio) del sistema imprenditoriale comunale.

**Percentuale imprese nel settore agricolo**

	Numero
10%	2,4
25%	4,4
50% (mediana)	8,1
75%	13,6
90%	20,8
Minimo	0,0
Massimo (Vedeseta)	54,2
Media	10,5
Deviazione Standard	9,0

N = 244. Bergamo anno 2010

Fonte: elaborazioni IRES Morosini su dati ASR Lombardia

Anche per quanto concerne il settore edile esistono rilevanti differenze a livello locale, ad indicare come i comuni abbiano caratteristiche piuttosto evidenti di specializzazione in settori economici differenti. In questo settore, pur essendo diffuso in modo significativo in quasi tutte le realtà considerate, come ricordato la provincia di Bergamo si caratterizza globalmente per un'elevata diffusione delle aziende nel campo dell'edilizia, é possibile osservare come nel 25% dei casi il peso di tale attività sia inferiore al 20,5% mentre nel 10% dei comuni della provincia la diffusione del settore edile superi il 39% con diverse realtà locali<sup>8</sup> con incidenza al di sopra del 45% .

**Percentuale imprese nel settore edile**

	Numero
10%	16,4
25%	20,5
50% (mediana)	26,0
75%	32,6
90%	39,4
Minimo (Foppolo)	2,9
Massimo (Cornalba)	78,6
Media	27,0
Deviazione Standard	9,3

N = 244. Bergamo anno 2010

Fonte: elaborazioni IRES Morosini su dati ASR Lombardia

Più omogeneo, invece, il dato mostrato dal settore dell'alloggio e della ristorazione (come confermato anche dal valore più contenuto della "deviazione standard", la quale svolge la funzione di definire il grado di variabilità del fenomeno rispetto al dato medio).

<sup>8</sup> Aviatico, Piario, Fuiplano Valle Imagna, Costa Serina, Valsecca, Strozza, Fonteno, Cornalba

In questo caso, il range relativo all'80% dei comuni della provincia di Bergamo risulta oscillare tra il 3,6% e il 17,4%. Tutte le realtà che presentano elevata incidenza di imprese nel settore alberghiero e ristorazione risultano inoltre essere comuni di piccolissima dimensione, per lo più al di sotto dei 1.000 residenti.

<b>Percentuale imprese nel settore alloggio e ristorazione</b>	
	<b>Numero</b>
<b>10%</b>	3,6
<b>25%</b>	4,6
<b>50% (mediana)</b>	6,2
<b>75%</b>	8,8
<b>90%</b>	17,4
<b>Minimo</b>	0,0
<b>Massimo</b>	50,0
<b>Media</b>	8,4
<b>Deviazione Standard</b>	7,1

N = 244. Bergamo anno 2010

Fonte: elaborazioni IRES Morosini su dati ASR Lombardia

La tabella sottostante presenta il quadro relativo alla diffusione dei principali settori economici (in questo caso includendo anche il settore manifatturiero e del commercio) all'interno dei comuni della provincia di Bergamo con più abitanti.

**Incidenza % delle imprese per settore economico, sul totale delle imprese attive. Comuni principali della provincia di Bergamo.**

	<b>Agricolo</b>	<b>Manifatturiero</b>	<b>Edilizia</b>	<b>Commercio</b>	<b>Ristorazione</b>
<b>Bergamo</b>	1,4	8,1	11,9	23,6	6,7
<b>Treviglio</b>	5,6	12,4	18,0	22,4	6,8
<b>Seriate</b>	3,5	10,8	20,1	27,2	7,2
<b>Dalmine</b>	2,3	10,4	20,8	30,2	6,8
<b>Romano di Lombardia</b>	7,1	8,9	31,6	20,2	7,4
<b>Albino</b>	4,2	11,9	21,1	25,6	7,0
<b>Caravaggio</b>	8,4	17,5	19,0	23,8	5,5
<b>Alzano Lombardo</b>	3,8	8,9	21,4	26,9	7,1
<b>Stezzano</b>	5,7	13,1	23,9	25,4	6,0
<b>Osio Sotto</b>	1,4	15,2	20,5	27,5	6,7
<b>Nembro</b>	3,4	10,7	28,7	23,9	6,7
<b>Ponte San Pietro</b>	1,6	13,1	15,8	28,9	9,1
<b>Cologno al Serio</b>	9,0	11,7	39,7	16,5	4,7
<b>Treviolo</b>	3,8	16,6	19,0	24,2	5,6
<b>Martinengo</b>	13,2	8,3	37,5	15,6	4,6

Fonte: elaborazioni IRES Morosini su dati ASR Lombardia

## **L'indice di rischio di evasione**

L'indice di rischio di evasione è composto da diversi indicatori che fanno riferimento al benessere e alla ricchezza. Se per quest'ultima è stato utilizzato il reddito IRPEF<sup>9</sup>, per il benessere sono stati utilizzati diversi indicatori quali il numero di veicoli per dichiarante (media 2009/2010) e la variazione del parco veicolare tra il 2009 ed il 2010, i costi delle abitazioni a seconda della categoria; residenziale, commerciale e terziario, le tonnellate di rifiuti prodotte sul numero di dichiaranti e i depositi bancari. I dati sui consumi sono stati raccolti da ASR Lombardia, i dati sulle quotazioni immobiliari dall'Agenzia delle entrate, mentre i dati sui depositi dal sito della Banca d'Italia. L'ammontare dei depositi su dichiarante se da un lato impone l'assunzione che il risparmio medio sia uguale per tutti i comuni della provincia, dall'altro permette di controllare per il risparmio dei contribuenti; per cercare di tenere in considerazione il fenomeno del ricorso ai risparmi, abbiamo inoltre utilizzato il dato relativo alla variazione dei depositi (normalizzati sul numero delle dichiarazioni irpef per ciascun anno) tra il 2009 ed il 2010. La produzione di rifiuti è una voce indiretta ma comunque correlata ai consumi degli individui.

Al fine di garantire omogeneità statistica ed il minor numero di casi mancanti possibile, abbiamo limitato l'analisi a livello comunale ai soli enti con una popolazione residente superiore alle 5.000 unità

Nella tabella seguente abbiamo riportato, a titolo esemplificativo i valori degli item che compongono l'indicatore di benessere/consumo per i principali comuni, da un punto di vista demografico, della provincia di Bergamo.

---

<sup>9</sup> I dati relativi alle dichiarazioni IRPEF sono stati scaricati dal sito del Ministero delle finanze e fanno riferimento all'anno 2010.



Item che compongono l'indicatore di ricchezza dichiarata e l'indicatore di benessere/consumo.  
Comuni principali della provincia di Bergamo.

	Irpef/ dichiaranti	Auto/ dichiaranti	Auto/ 100 dichiaranti <i>Var. 09/10</i>	Rifiuti/ dichiaranti	Costi Case	Costi Commer.	Costi Terziario	Depositi/ dichiaranti	Depositi/ dichiaranti <i>Var. 09/10</i>
Bergamo	31.754	1,4	-0,5	0,9	1.444	1.199	1.611	82.909	2.189
Treviglio	26.303	1,3	0,4	1,0	1.266	1.422	1.675	39.924	1.174
Seriate	23.748	1,3	2,7	0,9	1.145	1.099	1.438	26.017	1.521
Dalmine	24.322	1,3	0,5	0,8	1.127	867	1.138	28.075	-98
Romano di Lombardia	21.855	1,3	2,4	0,8	1.064	1.020	1.438	25.344	1.503
Albino	22.401	1,4	2,4	0,8	1.225	1.010	1.438	27.551	-1.848
Caravaggio	23.067	1,2	0,9	0,8	975	1.023	1.438	24.482	-1.233
Alzano Lombardo	24.303	1,3	1,1	0,6	1.281	957	1.225	18.722	-827
Stezzano	23.345	1,2	2,2	0,8	1.159	920	1.200	13.893	-1.595
Osio Sotto	22.008	1,3	1,6	0,8	1.041	940	1.200	21.926	642
Nembro	21.499	1,2	1,0	0,6	1.179	1.025	1.438	29.167	120
Ponte San Pietro	22.933	1,3	1,1	0,8	1.197	1.033	1.438	32.374	-2.928
Cologno al Serio	21.520	1,3	1,6	0,8	991	940	1.200	19.659	-1.041
Treviolo	24.784	1,4	2,5	0,8	1.346	650	885	14.324	579
Martinengo	19.907	1,2	0,7	0,7	979	650	885	18.779	-171

Fonte: elaborazioni IRES Morosini

Forniamo inoltre il dato puntuale del valore dei singoli elementi che compongono l'indicatore per quegli enti che, come vedremo in seguito, presentano secondo lo schema presentato in questa analisi la maggior propensione all'evasione.

Item che compongono l'indicatore di ricchezza dichiarata e l'indicatore di benessere/consumo.  
I comuni della provincia di Bergamo con maggior propensione all'evasione

	Irpef/ dichiaranti	Auto/ dichiaranti	Auto/ 100 dichiaranti <i>Var. 09/10</i>	Rifiuti/ dichiaranti	Costi Case	Costi Commer.	Costi Terziario	Depositi/ dichiaranti	Depositi/ dichiaranti <i>Var. 09/10</i>
Costa Volpino	20.545	1,6	1,5	1,0	1.010	940	1.200	18.145	197
Clusone	22.341	1,4	1,6	1,1	1.299	1.158	1.563	33.703	-203
Verdellino	21.156	1,4	1,4	0,9	1.000	705	885	32.387	21.219
Ghisalba	20.405	1,4	2,7	0,9	906	650	885	21.562	4.677
Zogno	21.044	1,3	1,3	0,7	1.195	1.027	1.438	23.713	233
Villongo	20.968	1,5	1,4	0,8	984	803	1.070	30.664	2.673
San Paolo d'Argon	23.342	1,8	2,9	0,9	1.021	650	885	51.887	12.581
Gazzaniga	20.368	1,4	2,1	0,7	991	803	1.070	30.050	-826
Calusco d'Adda	21.283	1,4	0,5	0,8	1.068	940	1.200	31.413	1.384
Romano di Lombardia	21.855	1,3	2,4	0,8	1.064	1.020	1.438	25.344	1.503
Calcio	19.782	1,3	0,9	0,8	871	803	1.070	/	/
Pontirolo Nuovo	21.363	1,6	5,0	0,8	913	650	885	/	/
San Giovanni Bianco	20.048	1,2	0,3	0,7	996	940	1.200	16.959	1.134
Palosco	19.770	1,3	0,7	0,9	886	629	885	18.683	-1.614
Albino	22.401	1,4	2,4	0,8	1.225	1.010	1.438	27.551	-1.848

Fonte: elaborazioni IRES Morosini

Dopo la standardizzazione degli indicatori è stata calcolata la classe di rischio di evasione per ogni comune. Essendo l'indice il risultato della differenza fra il reddito imponibile e gli indicatori di consumo, valori negativi mettono in evidenza un maggior rischio di evasione. Il risultato della costruzione dell'indicatore e della relativa classificazione è riportato nelle tabelle sottostanti. Minore è la classe, maggiore sarà il rischio di evasione fiscale.

**Rischio di evasione e classe di rischio comunale. Comuni principali della provincia di Bergamo.**

	Rischio di Evasione	Classe di Rischio
Romano di Lombardia	-0,860	3
Albino	-0,688	3
Nembro	-0,659	3
Cogno al Serio	-0,580	3
Martinengo	-0,565	3
Osio Sotto	-0,429	4
Seriate	-0,339	4
Ponte San Pietro	-0,266	4
Caravaggio	-0,007	4
Stezzano	0,137	5
Treviglio	0,153	5
Dalmine	0,496	5
Alzano Lombardo	0,586	6
Treviolo	0,655	6
Bergamo	1,962	8

Fonte: elaborazioni IRES Morosini

Centrando l'analisi sui 15 comuni più popolati della provincia, si può osservare come la situazione più critica, con riferimento agli indicatori utilizzati ed in termini comparati rispetto agli altri comuni, risulti essere quella di Romano di Lombardia, Albino, Nembro, Cologno al Serio, Martinengo, tutti caratterizzati da un indice di rischio di evasione compreso tra -0,5 e -1,0, che li colloca quindi in classe di rischio 3.

Bisogna inoltre sottolineare come ulteriori 4 comuni<sup>10</sup> si attestano in classe 4, caratterizzati quindi da un contenuto, ma ancora rilevante, rischio di evasione. Nel complesso quindi 9 dei 15 principali comuni del bergamasco risultano, secondo l'indicatore proposto, essere piuttosto a rischio, in termini comparati rispetto ai 76 comuni utilizzati nell'analisi, per quel che concerne il fenomeno dell'evasione

Risultano più "virtuosi", invece, i comuni di Alzano Lombardo, Treviolo (entrambi classe 6) ed in particolare Bergamo (classe 8) che, a fronte di un reddito irpef per dichiarante molto elevato rispetto agli altri comuni del gruppo, presenta un set di items (se si esclude l'ammontare dei depositi per abitante) in linea con gli altri comuni.

Estendendo analoghe considerazioni alla totalità degli enti presi in esame, i comuni di Costa Volpino (-1,5), Clusone (-1,35) e Verdellino (-1,3) si contraddistinguono per i più bassi indice di rischio di evasione (elevata propensione all'evasione) posizionandosi in classe di rischio 2.

Tra i 15 comuni con la più elevata propensione all'evasione evidenziamo inoltre Romano di Lombardia e Albino (entrambi classe di rischio 3) avendo entrambi popolazione prossima ai 20.000 residenti.

<sup>10</sup> Osio Sotto, Seriate, Ponte San Pietro, Caravaggio

Se si escludono infatti questi due enti tutti gli altri comuni riportati nella tabella sottostante si caratterizzano per dimensioni demografiche contenute al di sotto dei 10.000 abitanti.

**Rischio di evasione e classe di rischio comunale.**

**I comuni della provincia di Bergamo con maggior propensione all'evasione**

	Rischio di Evasione	Classe di Rischio
Costa Volpino	-1,494	2
Clusone	-1,351	2
Verdellino	-1,299	2
Ghisalba	-0,986	3
Zogno	-0,969	3
Villongo	-0,938	3
San Paolo d'Argon	-0,928	3
Gazzaniga	-0,927	3
Calusco d'Adda	-0,891	3
Romano di Lombardia	-0,860	3
Calcio	-0,850	3
Pontirolo Nuovo	-0,846	3
San Giovanni Bianco	-0,791	3
Palosco	-0,709	3
Albino	-0,688	3

Fonte: elaborazioni IRES Morosini

Concludendo, facendo riferimento ai dati riportati di seguito, le categorie maggiormente diffuse tra i comuni della provincia di Bergamo risultano la classe 4 (30,3%), vale a dire quella caratterizzata da un contenuto, ma ancora rilevante, rischio di evasione, e la classe 3 (23,7%) quella cioè che racchiude i comuni con un rischio di evasione abbastanza elevato.

Appena meno frequente l'appartenenza dei comuni alla classe 5 (22,4%), quella dove il rischio di evasione risulta piuttosto basso.

Alle prime tre classi, quelle cioè caratterizzate dalla più elevata propensione all'evasione, appartengono il 27,6 % dei comuni del bergamasco; la consistenza della classe 2 comunque risulta piuttosto bassa (3,9%), mentre nessun comune ricade nella classe 1.

**Distribuzione classi rischio di evasione nei comuni della provincia di Bergamo**

Classe	%
1	0,0
2	3,9
3	23,7
4	30,3
5	22,4
6	11,8
7	1,3
8	6,6

Fonte: elaborazione IRES Morosini

Sottolineiamo ancora una volta come l'indicatore di rischio di evasione e la conseguente suddivisione in classi di rischio hanno validità unicamente in termini comparati all'interno dei 76 comuni della provincia presi in esame. Più in generale ricordiamo come il bergamasco, in base allo studio presentato nella prima parte del rapporto, sia già stato indicato come un territorio della Lombardia con una propensione all'evasione piuttosto elevata, sebbene l'indicatore presenti caratteristiche meno marcate rispetto alle province di Brescia, Sondrio e Mantova.

## **Gli indicatori socio – economici e i bilanci comunali. Il problema della destinazione delle risorse recuperate dalla lotta all’evasione.**

### **Premessa**

In questa sezione tenteremo di contestualizzare l’analisi sul rischio di evasione fiscale entro il quadro socio-economico e alla luce delle dinamiche di bilancio degli enti territoriali della bergamasca. Ciò allo scopo di evidenziare punti di forza e di criticità del sistema e di fornire indicazioni riguardo l’impiego delle eventuali risorse derivanti dal recupero dell’evasione fiscale.

Il disagio e il peggioramento delle condizioni sociali di una quota significativa della popolazione, come conseguenza diretta o indiretta della crisi, sono empiricamente rintracciabili nella consistenza e nell’evoluzione temporale di un’ampia gamma di indicatori sociali.

Le problematiche economico-sociali legate al territorio della provincia di Bergamo, quindi, sono state tracciate sulla base dell’analisi di due distinte aree tematiche: il “Potere di acquisto, il risparmio ed il reddito delle famiglie” e l’“Inclusione sociale”.

Congiuntamente l’analisi ha preso in considerazione anche i bilanci di previsione dei Comuni per il periodo 2009 – 2012. Se infatti da un lato il livello delle aliquote legali applicate al prelievo fiscale, così come la struttura tributaria (intesa anche come indicatore di progressività fiscale), vengono spesso individuate nella letteratura specifica come cause legate all’evasione, è pur vero che la capacità di recupero dell’evasione stessa e le maggiori risorse a disposizione degli enti potrebbero, o meglio dovrebbero, garantire una minore pressione fiscale e contributiva oltre che consentire una più facile applicazione dei criteri di progressività.

Le conseguenze legate all’evasione, infatti, sono comprensibilmente un pesante onere in termini di perdita di gettito erariale/contributivo, concretizzandosi quindi in una più limitata disponibilità di risorse da destinare alla spesa pubblica nonché in maggiori difficoltà, per i Comuni, nel tentativo di rispettare i vincoli di bilancio. Per ciò che concerne la spesa pubblica, inoltre, sono gli elementi qualitativi a subire le principali conseguenze negative della base imponibile “sommersa” con particolare riferimento alla risorse stanziata per gli investimenti e alla spesa per i servizi sociali in senso stretto e, più in generale, destinata al welfare “allargato”, comprensivo di spesa per la cultura, istruzione, sport e tempo libero.

Inoltre la perdita di gettito, preso atto che il rischio di evasione sia innanzitutto legato ad alcune specifiche categorie di contribuente, genera inevitabilmente problematiche equitative all’atto del prelievo fiscale, contrastando quindi gli obiettivi di redistribuzione, sia orizzontali che verticali, assegnati in origine al prelievo stesso.

## Trasformazioni sociali e indicatori sulla crisi economica

I processi di coesione sociale che storicamente hanno caratterizzato il territorio della provincia di Bergamo, fondati in primo luogo su un basso tasso di disoccupazione, mostrano oggi forti segnali di debolezza.

La provincia di Bergamo è interessata da profonde trasformazioni socio-demografiche, i cui effetti negli ultimi 3 anni sono stati amplificati e in parte “distorti” dalle rilevanti dimensioni assunte in questo territorio dalla crisi economica internazionale e dalle crescenti difficoltà degli enti territoriali di far fronte al fabbisogno di politiche sociali e socio-sanitarie e per lo sviluppo.

Le tendenze demografiche in atto mostrano alcune significative atipicità territoriali al confronto con le altre province lombarde. In primo luogo si osserva un più contenuto trend d’invecchiamento della popolazione (in particolare si segnala, al 31 dicembre 2011, la più bassa incidenza della quota di popolazione ultrasettantacinquenne nella provincia di Bergamo, pari all’8,3% a fronte del 9,7% rilevato come parametro regionale), cui si accompagna ormai da anni la forte crescita dell’immigrazione (la popolazione straniera residente è cresciuta nel 2003/2011 da 37.836 a 120.668 unità), con una crescita del tasso di immigrazione della popolazione di ben 6 punti percentuali, dal 3,8% a circa l’11% (il dato rilevato dal censimento dell’ottobre 2011 segnala invece il 10,3% di stranieri residenti nel territorio provinciale).

Inoltre la struttura della popolazione della provincia di Bergamo si segnala come tra le la più giovani a livello lombardo, con un tasso di dipendenza strutturale dei giovani (che esprime il rapporto tra la popolazione tra 0-14 anni e la popolazione in età attiva tra 15 e 64 anni, moltiplicato per 100) pari al 23,6 a fronte del 22 lombardo e del 21,5 nazionale.

**Incidenza popolazione ultra75enne sul totale della popolazione residente. Serie storica 2003/2011**

	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003
<b>Bergamo</b>	<b>8,3</b>	<b>8,1</b>	<b>7,9</b>	<b>7,8</b>	<b>7,6</b>	<b>7,4</b>	<b>7,2</b>	<b>7,0</b>	<b>6,9</b>
Brescia	8,8	8,7	8,5	8,4	8,2	8,1	7,8	7,7	7,5
Como	9,6	9,3	9,2	9,0	8,8	8,6	8,3	8,1	8,0
Cremona	10,8	10,6	10,5	10,4	10,3	10,1	9,8	9,7	9,5
Lecco	9,5	9,3	9,1	9,0	8,8	8,5	8,3	8,1	7,9
Lodi	8,9	8,7	8,5	8,5	8,4	8,3	8,1	7,9	7,9
Mantova	11,1	10,9	10,8	10,8	10,8	10,6	10,5	10,4	10,3
Milano (*)	9,8	7,7	9,3	9,1	8,8	8,5	8,3	8,1	8,0
Pavia	11,6	11,4	11,3	11,2	11,2	11,0	10,8	10,6	10,5
Sondrio	9,9	9,7	9,4	9,3	9,0	8,8	8,5	8,2	8,0
Varese	9,9	9,6	9,4	9,2	9,0	8,8	8,6	8,4	8,2
<b>Lombardia</b>	<b>9,7</b>	<b>9,4</b>	<b>9,3</b>	<b>9,1</b>	<b>8,9</b>	<b>8,6</b>	<b>8,4</b>	<b>8,2</b>	<b>8,1</b>

Fonte: elaborazioni su dati Istat

### Indicatori demografici della popolazione residente nella provincia di Bergamo 1.1.2012

	Indice di vecchiaia	Indice di dipendenza strutturale	Indice di dipendenza strutturale dei giovani	Indice di dipendenza strutturale degli anziani	Indice di ricambio della popolazione in età attiva	% Popolazione 15-24 anni sul Totale	% Stranieri su popolazione censita (ottobre 2011)
<b>Bergamo</b>	<b>117,6</b>	<b>51,4</b>	<b>23,6</b>	<b>27,8</b>	<b>126,1</b>	<b>9,8</b>	<b>10,3</b>
LOMBARDIA	145,6	54,1	22,0	32,0	141,2	9,1	9,8
ITALIA	148,6	53,5	21,5	32,0	129,8	10,0	6,8

Fonte: Servizio Studi CCIAA di BG su dati Istat

Indice di vecchiaia: rapporto tra la popolazione di età superiore a 65 anni e quella di età compresa tra 0 e 14 anni (x 100).

Indice di dipendenza strutturale: rapporto tra la popolazione 0-14 anni e quella di 65 anni e più e (a denominatore) la popolazione in età da 15 a 64 anni (x 100).

Dipendenza anziani (indice di): rapporto tra popolazione di 65 anni e più e popolazione in età attiva (15-64 anni), moltiplicato per 100.

Dipendenza giovani (indice di): rapporto tra popolazione 0-14 anni e popolazione in età attiva (15-64 anni), moltiplicato per 100.

Indice di ricambio della popolazione in età attiva: rapporto tra coloro che stanno per "uscire" dalla popolazione potenzialmente lavorativa (età 60-64 anni) e il numero di quelli potenzialmente in ingresso sul mercato del lavoro (15-19 anni), moltiplicato per 100.

Indice di struttura della popolazione in età attiva: rapporto percentuale tra l'ammontare di popolazione in età 40-64 anni e quello in età 15-39, moltiplicato per 100

La crisi economica internazionale, che si esprime ancora in modo significativo attraverso le difficoltà gestionali e programmatiche delle imprese, l'aumento della disoccupazione, il forte ricorso agli ammortizzatori sociali e il peggioramento delle condizioni lavorative e di vita delle fasce deboli (donne, immigrati, giovani), contribuisce a rendere la complessità sociale poco gestibile, con la conseguenza di innalzare il fabbisogno di politiche di regolazione e di sviluppo nel territorio. Basti pensare che negli ultimi due anni (dal primo trimestre 2011 al primo trimestre 2013) il territorio della provincia di Bergamo ha perduto circa il 10% di imprese giovanili (-974 unità), con un tasso negativo molto elevato registrato nei settori dell'edilizia (-22%) dell'"informazione e comunicazione" (-18%) e delle attività finanziarie e immobiliari (-12,9%).

Complessivamente, considerando solamente i primi tre mesi del 2013, la dinamica delle imprese bergamasche mostra un tasso di sviluppo negativo, con un numero delle cessazioni (2.390) assai superiore alle iscrizioni (1.817) e la conseguente perdita di 573 imprese (il dato è riferito a tutte le imprese).

La lettura della complessità sociale deve inoltre tenere conto del consolidarsi negli ultimi anni del fenomeno delle infiltrazioni mafiose nella bergamasca<sup>11</sup>.

11 Si veda ad esempio Ecodibergamo.it, [http://www.ecodibergamo.it/stories/Cronaca/344005\\_mafia/](http://www.ecodibergamo.it/stories/Cronaca/344005_mafia/), 18 gennaio 2013, Mafia, Bergamo non è immune. In attività Camorra e 'Ndrangheta.

**Imprese giovanili attive in provincia di Bergamo**

	1° trim 2011	1° trim 2013	var. ass.	var %
Agricoltura	457	441	-16	-3,5
Industria (BCDE)	824	730	-94	-11,4
Edilizia	3.224	2.514	-710	-22,0
Commercio	1.849	1.818	-31	-1,7
Trasporto e magazzinaggio	184	186	2	1,1
Ristorazione e alloggio	847	896	49	5,8
Informazione e comunicazione	200	164	-36	-18,0
Attività finanziarie e immobiliari	559	487	-72	-12,9
Attività professionali	280	262	-18	-6,4
Servizi operativi alle imprese	269	270	1	0,4
Istruzione e sanità	57	62	5	8,8
Altri servizi	912	840	-72	-7,9
<i>Non classificate</i>	10	28	-	-
<b>TOTALE</b>	<b>9.672</b>	<b>8.698</b>	<b>-974</b>	<b>-10,1</b>
<i>Imp giovanili in % sul totale imprese</i>	8,5	7,6		

Fonte: Servizio Studi CCIAA BG su dati Infocamere

L'analisi del livello di ricchezza a livello provinciale attraverso la consistenza del Prodotto Interno Lordo pro-capite dell'intera economia, mostra ancora ritardi significativi nell'aggiornamento dei dati. Tuttavia nel 2010 la provincia di Bergamo si colloca al terzo posto tra le province lombarde nella graduatoria del Pil pro-capite, con circa 31.700 mila euro per abitante. Si tratta di un valore inferiore solamente al dato di Milano e Mantova, e comunque più basso delle prestazioni raggiunte nel periodo pre crisi (nel 2007 il Pil della bergamasca ha raggiunto infatti circa 32.100 euro pro capite). Bisogna comunque notare come alla forte contrazione del Pil rilevata tra il 2008 ed il 2009 (-5,3%) sia seguito nella provincia di Bergamo un rimbalzo piuttosto contenuto nel 2010 (pari a +2,9%), soprattutto se il dato viene posto a confronto con il trend rilevato nei territori di Cremona (+4,8%), Varese (+3,5%) e Como (+3,4%).

Le recenti proiezioni Prometeia (giugno 2013) lasciano pensare che gli effetti della crisi nella bergamasca sono stati e saranno ancora rilevanti. Infatti, le elaborazioni effettuate per il 2011/2012 mostrano una riduzione del valore aggiunto dello 0,8%, un decremento più forte rispetto al livello regionale (-0,5%).

Relativamente al 2013 Prometeia prevede un peggioramento delle prestazioni degli indicatori macroeconomici: un calo del valore aggiunto dell'1% (in linea con il dato regionale), la riduzione dell'occupazione dello 0,7% e il sensibile rallentamento delle esportazioni (3,2% annuo rispetto al 5,9% rilevato dall'ISTAT per il 2012).

Va sottolineato come, relativamente al I trimestre 2013, proprio i dati ISTAT sull'export sottolineano un preoccupante calo del valore delle esportazioni rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente, pari a - 1,8%. Se si considera che l'incidenza percentuale del valore delle esportazioni sul totale del valore aggiunto è pari nel 2013, al 42,3% (stime Prometeia), è facile immaginare che



la situazione socio-economica territoriale è destinata a peggiorare sensibilmente in assenza di un radicale cambiamento di rotta.

**Variazioni medie annue di alcuni aggregati economici. Anni 2013**

Province Lombarde	Tasso di crescita medio annuo			
	Valore aggiunto (valori reali)	Esportazioni di beni verso l'estero (valori reali)	Spesa per consumi delle famiglie (valori correnti)	Occupazione
Varese	-1,2	2,7	0,6	-0,8
Como	-1,2	8,4	0,6	-0,8
Sondrio	-0,5	6,6	0,6	-0,3
Milano	-0,7	5,3	0,6	-0,4
<b>Bergamo</b>	<b>-1,0</b>	<b>3,2</b>	<b>0,6</b>	<b>-0,7</b>
Brescia	-1,2	2,8	0,6	-0,9
Pavia	-1,5	0,1	0,6	-0,9
Cremona	-1,8	-3,9	0,6	-1,0
Mantova	-1,7	2,6	0,5	-1,2
Lecco	-1,4	6,4	0,6	-0,9
Lodi	-1,2	-15,2	0,6	-0,8
<b>Lombardia</b>	<b>-1,0</b>	<b>3,6</b>	<b>0,6</b>	<b>-0,7</b>

Fonte: Unioncamere - Prometeia, Scenari di sviluppo delle economie locali italiane 2011-2015 (giugno 2013)

I dati congiunturali descrivono con toni pessimistici le recenti dinamiche produttive e occupazionali che riguardano la bergamasca.

In base alle informazioni elaborate da Unioncamere Lombardia, a marzo 2013 nella provincia di Bergamo la produzione industriale ha accusato un calo del 4,5% rispetto ai primi tre mesi del 2012 (a fronte del -3,4% a livello regionale e del calo molto più contenuto registrato nella maggior parte delle province, fatta eccezione per Milano e Sondrio); il fatturato è diminuito dell'1,4% (sempre su base annua) e anche gli ordini esteri hanno fatto segnare una flessione significativa (pari al 2,6%), a fronte del dato positivo registrato relativamente agli ordini interni (-0,5%).

La struttura produttiva mostra difficoltà enormi, tuttavia presenta ancora un tessuto organizzato, caratterizzato dalla presenza di un buon numero di imprese complesse e orientate fortemente all'export, all'innovazione e alla ricerca. I dati congiunturali e dei diversi rapporti economici (Camera di Commercio, Provincia di Bergamo) evidenziano come la diffusa imprenditorialità della popolazione bergamasca non risulta penalizzata dalla crisi alla stregua di altri territori.

La dinamica appena descritta risulta sintomatica rispetto alle più evidenti difficoltà del mercato del lavoro. In base ai dati elaborati dalla Camera di Commercio di Bergamo, nel periodo 2008 - 2012 l'occupazione a livello provinciale ha perso circa 14 mila occupati, con una riduzione del tasso di occupazione di 3,2 punti percentuali (dal 65% al 61,8%).

Al dato ufficiale sul calo dell'occupazione occorre aggiungere il trend in forte crescita degli ammortizzatori sociali. Infatti, in base alle recenti statistiche elaborate da Unioncamere Lombardia/Irs, nel IV trimestre 2012 l'incidenza dei lavoratori in cassa integrazione (equivalenti a 0

ore corretti per il tiraggio) e in mobilità sul totale dell'occupazione dipendente a livello provinciale, era pari a ben il 5,2% a fronte del 4% registrato complessivamente in Lombardia.

Il tasso di disoccupazione raggiunge nella provincia di Bergamo il 6,8% nel 2012, a fronte del 3% del 2008, anno "pre-crisi".

#### Indicatori sulle forze lavoro in provincia di Bergamo

Valori medi annui (migliaia)	2008	2009	2010	2011	2012
Occupati	469,1	469,0	468,2	467,3	455,7
In cerca di occupazione	14,7	18,0	18,2	20,2	33,5
Inattivi (15-64 anni)	234,9	238,5	244,8	248,4	245,9
Forze Lavoro	483,8	487,0	486,4	487,5	489,2
Popolazione (15-64 anni)	712,7	720,9	726,2	730,9	731,3
Tassi specifici (%)					
Tasso di attività (15-64 anni)	67,0	66,9	66,3	66,0	66,4
Tasso di occupazione (15-64 anni)	65,0	64,4	63,8	63,3	61,8
Tasso di inattività (15-64 anni)	33,0	33,1	33,7	34,0	33,6
Tasso di disoccupazione (su Forze lavoro)	3,0	3,7	3,7	4,1	6,8
Tasso di attività (15-24 anni)	40,2	39,8	32,3	31,8	32,6
Tasso di disoccupazione (15-24 anni)	8,5	11,6	11,9	14,7	24,9

Servizio Studi CCIAA di Bergamo su dati ISTAT

Più significativo il dato relativo al tasso di disoccupazione giovanile che sempre nel 2012 raggiunge nella provincia in esame il 24,9%, con una crescita di oltre 16 punti percentuali rispetto al 2008.

Appare plausibile, comunque, come tali scostamenti repentini rispetto al periodo precedente siano almeno in parte riconducibile all'effetto del "lavoratore aggiuntivo", come indicato dal Cnel in un suo recente rapporto. Un numero consistente di soggetti precedentemente inattivi si affacciano, infatti, a causa di necessità personali e familiari, in maniera copiosa sul mercato del lavoro facendo quindi aumentare vertiginosamente il tasso di disoccupazione.

Osservando i dati relativi alle condizioni sociali, nella provincia di Bergamo il reddito disponibile pro capite delle famiglie consumatrici risulta tra i più bassi a livello regionale, pari a 15.903,5 euro nel 2010, a fronte dei 19.724 rilevati a livello regionale. Peraltro, tale indicatore subisce una flessione significativa del 6,6% tra il 2008 ed il 2010.

**Reddito lordo disponibile procapite delle famiglie. Italia, Lombardia e province lombarde.**

	2004	2008	2009	2010	Var. 04/10	Var. 08/10	Var. 09/10
Varese	16.190,8	17.343,6	16.107,0	16.234,5	0,3	-6,4	0,8
Como	15.152,7	16.323,6	15.077,4	15.135,7	-0,1	-7,3	0,4
Sondrio	17.203,9	19.586,8	18.103,1	18.077,8	5,1	-7,7	-0,1
Milano	24.518,9	25.804,7	25.204,6	25.290,7	3,1	-2,0	0,3
<b>Bergamo</b>	<b>15.944,0</b>	<b>17.030,1</b>	<b>15.857,4</b>	<b>15.903,5</b>	<b>-0,3</b>	<b>-6,6</b>	<b>0,3</b>
Brescia	16.009,7	17.160,4	15.716,8	15.658,5	-2,2	-8,8	-0,4
Pavia	16.708,8	18.012,5	16.660,6	16.629,4	-0,5	-7,7	-0,2
Cremona	16.879,0	18.216,7	16.856,8	16.800,8	-0,5	-7,8	-0,3
Mantova	16.991,6	17.937,4	16.546,7	16.428,5	-3,3	-8,4	-0,7
Lecco	15.585,8	16.871,5	15.675,7	15.736,0	1,0	-6,7	0,4
Lodi	13.692,6	15.082,4	13.822,9	13.678,8	-0,1	-9,3	-1,0
<b>Lombardia</b>	<b>19.511,8</b>	<b>20.713,7</b>	<b>19.685,1</b>	<b>19.723,9</b>	<b>1,1</b>	<b>-4,8</b>	<b>0,2</b>
<b>Italia</b>	<b>16.115,1</b>	<b>17.526,5</b>	<b>16.954,8</b>	<b>17.028,5</b>	<b>5,7</b>	<b>-2,8</b>	<b>0,4</b>

Fonte: Istituto Guglielmo Tagliacarne

Nel 2011 gli importi medi lordi per giornata lavorativa dei lavoratori dipendenti (addetti privati non agricoli assicurati presso l'Inps) della provincia di Bergamo sono risultati tra i più alti a livello regionale (pari a 86,6 euro giornalieri, valore inferiore alle prestazioni rilevate nelle province di Milano, Varese, Lecco); nella provincia di Bergamo, grazie anche alla forte tradizione di relazioni industriali nel settore manifatturiero, si osservano gli importi medi lordi tra i più elevati considerando la sola categoria degli operai (73,4 euro a fronte dei 71,7 rilevati a livello regionale).

**Lavoratori dipendenti privati non agricoli assicurati presso l'INPS. Importi medi per giornata lavorativa, anno 2011. Valori in Euro.**

	Totale (*)	Operai	Impiegati	Quadri	Dirigenti	Operai e Impiegati
Varese	89,1	73,3	93,8	202,9	387,1	82,4
Como	86,5	72,9	93,3	202,4	372,9	81,4
Sondrio	79,7	72,5	86,2	194,4	533,5	76,9
Milano	109,6	69,3	102,1	208,7	485,3	88,2
<b>Bergamo</b>	<b>86,6</b>	<b>73,5</b>	<b>91,5</b>	<b>204,0</b>	<b>417,1</b>	<b>80,6</b>
Brescia	83,3	73,4	90,8	201,0	382,8	80,0
Pavia	81,6	68,9	88,2	190,7	316,8	76,8
Cremona	84,3	73,9	90,0	198,1	394,1	80,0
Mantova	83,8	73,3	91,1	193,9	395,6	79,6
Lecco	88,6	77,4	93,6	200,6	390,9	83,8
Lodi	85,6	70,0	89,6	199,8	407,6	78,2
<b>Lombardia</b>	<b>97,2</b>	<b>71,7</b>	<b>97,4</b>	<b>206,7</b>	<b>462,6</b>	<b>84,1</b>

Fonte: elaborazioni su dati INPS

(\*) il totale comprende anche la categoria "apprendisti" ed "altro"

**Lavoratori dipendenti privati non agricoli assicurati presso l'INPS. Importi medi per giornata lavorativa, anno 2011. Valori in Euro.**

	Totale (*)	Operai	Impiegati	Quadri	Dirigenti	Operai e Impiegati
Varese	89,1	73,3	93,8	202,9	387,1	82,4
Como	86,5	72,9	93,3	202,4	372,9	81,4
Sondrio	79,7	72,5	86,2	194,4	533,5	76,9
Milano	109,6	69,3	102,1	208,7	485,3	88,2
<b>Bergamo</b>	<b>86,6</b>	<b>73,5</b>	<b>91,5</b>	<b>204,0</b>	<b>417,1</b>	<b>80,6</b>
Brescia	83,3	73,4	90,8	201,0	382,8	80,0
Pavia	81,6	68,9	88,2	190,7	316,8	76,8
Cremona	84,3	73,9	90,0	198,1	394,1	80,0
Mantova	83,8	73,3	91,1	193,9	395,6	79,6
Lecco	88,6	77,4	93,6	200,6	390,9	83,8
Lodi	85,6	70,0	89,6	199,8	407,6	78,2
<b>Lombardia</b>	<b>97,2</b>	<b>71,7</b>	<b>97,4</b>	<b>206,7</b>	<b>462,6</b>	<b>84,1</b>

Fonte: elaborazioni su dati INPS

(\*) il totale comprende anche la categoria "apprendisti" ed "altro"

**Lavoratori dipendenti privati non agricoli assicurati presso l'INPS. Variazione % 2007/2011 degli importi medi per giornata lavorativa.**

	Totale (*)	Operai	Impiegati	Quadri	Dirigenti	Operai e Impiegati
Varese	11,4	9,9	9,7	10,0	2,0	10,5
Como	11,0	9,1	9,9	8,2	8,4	10,1
Sondrio	12,7	12,3	9,9	9,0	10,0	12,0
Milano	8,4	7,6	9,3	7,4	1,6	9,2
<b>Bergamo</b>	<b>11,2</b>	<b>10,0</b>	<b>9,3</b>	<b>7,7</b>	<b>3,8</b>	<b>10,4</b>
Brescia	10,9	10,0	9,2	8,3	3,4	10,3
Pavia	10,4	9,3	6,9	9,2	-6,3	8,6
Cremona	12,5	11,8	10,5	9,9	11,7	11,7
Mantova	10,9	10,2	9,0	8,8	5,1	10,2
Lecco	10,9	9,9	9,3	9,2	9,3	10,2
Lodi	10,5	9,6	10,3	8,6	2,4	10,2
<b>Lombardia</b>	<b>9,8</b>	<b>9,1</b>	<b>9,2</b>	<b>7,7</b>	<b>1,9</b>	<b>9,8</b>

Fonte: elaborazioni su dati INPS

(\*) il totale comprende anche la categoria "apprendisti" ed "altro"

Tuttavia, anche in relazione alle caratteristiche morfologiche e produttive del territorio, in cui sono presenti quote importanti di attività agricole e del terziario non specializzato, gli importi medi delle pensioni di vecchiaia erogate agli anziani (oltre 65 anni) risultano tra i più bassi in assoluto a livello regionale. Il valore medio dell'importo mensile lordo del totale dei trattamenti di anzianità e di vecchiaia risulta infatti nella provincia pari a circa 882 euro, un importo mensile superiore solamente a quelli registrati nelle province di Mantova e Sondrio. Ultimo in graduatoria regionale è invece, l'importo medio dei trattamenti previdenziali di vecchiaia, pari a 530 euro a fronte dei 635,5 rilevati a livello Lombardia.

In base alle elaborazioni sui dati Inps il grado di copertura delle pensioni a livello provinciale (totale trattamenti di anzianità, vecchiaia e prepensionamenti rispetto alla popolazione anziana) risulta nella bergamasca (833,4 trattamenti pensionistici ogni 1.000 anziani residenti) superiore al dato medio regionale (762,9).

**Pensioni di vecchiaia erogate dall'INPS agli anziani.**

**Tasso ogni 1.000 anziani residenti, per sottocategoria, provincia e sesso. Anno 2012**

	Totale Vecchiaia, di cui			Anzianità			Vecchiaia		
	femmine	Maschi	totale	Femmine	maschi	Totale	femmine	maschi	totale
Varese	707,6	934,9	803,0	112,8	629,3	329,6	569,6	264,7	441,6
Como	692,9	906,7	782,9	102,0	594,9	309,5	578,6	289,8	457,0
Sondrio	615,3	837,0	708,1	82,9	524,2	267,7	522,4	290,3	425,2
Milano	639,4	951,5	768,7	96,0	574,2	294,0	518,0	319,0	435,6
<b>Bergamo</b>	<b>669,4</b>	<b>1.056,7</b>	<b>833,4</b>	<b>71,4</b>	<b>661,7</b>	<b>321,3</b>	<b>585,9</b>	<b>313,2</b>	<b>470,5</b>
Brescia	523,9	897,4	679,6	59,7	573,9	274,1	457,4	261,2	375,5
Pavia	633,9	844,8	720,2	92,1	550,7	279,8	523,8	268,7	419,4
Cremona	600,2	903,9	725,0	81,9	637,2	310,2	509,0	239,4	398,2
Mantova	651,9	915,1	760,4	101,6	621,5	315,8	547,7	273,3	434,6
Lecco	711,6	944,5	810,5	78,7	656,1	323,9	615,7	244,3	457,9
Lodi	571,9	885,2	702,8	67,6	638,6	306,0	491,5	216,2	376,5
Monza-Brianza	655,7	933,0	773,7	88,4	596,2	304,3	540,9	271,7	426,4
<b>Lombardia</b>	<b>638,7</b>	<b>936,3</b>	<b>762,9</b>	<b>88,6</b>	<b>597,5</b>	<b>301,0</b>	<b>531,8</b>	<b>287,5</b>	<b>429,9</b>
Nord	602,8	896,2	725,9	85,5	545,6	278,6	502,2	298,0	416,5

Fonte: Elaborazione su dati Inps

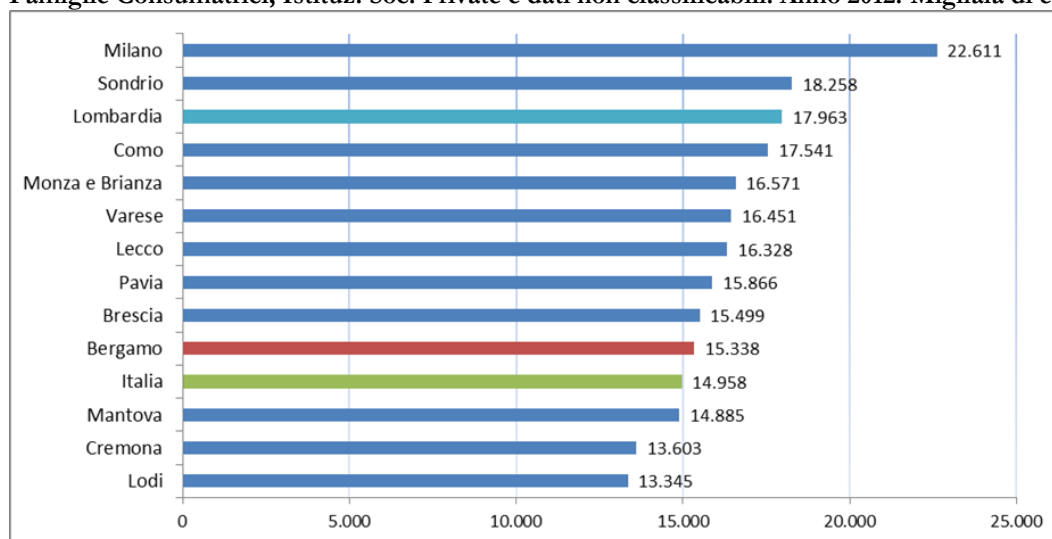
**Importo medio pensioni di vecchiaia erogate agli anziani, per sottocategoria, provincia e sesso**

	Totale Vecchiaia, di cui			Anzianità			Vecchiaia		
	femmine	Maschi	totale	femmine	maschi	totale	femmine	maschi	totale
Varese	662,4	1.380,9	1.013,5	1.133,1	1.610,8	1.515,9	551,9	825,3	620,7
Como	638,6	1.274,3	948,5	1.148,1	1.506,6	1.438,2	539,0	784,0	604,4
Sondrio	516,8	1.105,8	808,4	784,4	1.313,4	1.218,2	464,5	713,4	535,7
Milano	772,1	1.685,7	1.240,4	1.432,0	2.034,2	1.918,9	628,6	1.070,3	762,6
<b>Bergamo</b>	<b>549,9</b>	<b>1.180,0</b>	<b>888,2</b>	<b>1.035,3</b>	<b>1.388,8</b>	<b>1.343,5</b>	<b>479,5</b>	<b>660,0</b>	<b>530,4</b>
Brescia	577,1	1.229,0	936,1	966,0	1.419,5	1.361,9	518,9	769,7	591,6
Pavia	642,7	1.271,4	944,6	1.025,8	1.449,2	1.366,9	563,8	891,1	649,7
Cremona	612,6	1.266,1	947,6	1.031,1	1.425,4	1.364,1	535,6	819,0	605,7
Mantova	583,5	1.143,7	861,3	848,7	1.315,3	1.227,1	532,3	725,7	582,4
Lecco	606,4	1.414,8	1.006,6	1.194,3	1.629,2	1.568,4	516,5	828,2	587,1
Lodi	636,8	1.398,0	1.037,2	1.183,9	1.579,1	1.528,2	546,3	840,9	617,0
Monza-Brianza	676,0	1.490,1	1.093,6	1.268,0	1.757,4	1.675,8	555,2	901,7	649,1
<b>Lombardia</b>	<b>667,0</b>	<b>1.422,7</b>	<b>1.054,0</b>	<b>1.203,6</b>	<b>1.669,7</b>	<b>1.589,7</b>	<b>561,2</b>	<b>891,9</b>	<b>653,5</b>
Nord	638,2	1.315,4	989,0	1.063,2	1.551,7	1.464,7	551,8	846,1	640,2

Fonte: Elaborazione su dati Inps

In parte correlato ai dati sul reddito disponibile e da pensione, è il valore della consistenza dei depositi delle famiglie consumatrici e delle istituzioni sociali rilevato presso la provincia di Bergamo, che mostra per il 2012 livelli di risparmio (15.338) non elevati se confrontati con la media regionale (17.963).

**Depositi e risparmio postale: distribuzione per abitante per localizzazione della clientela. Famiglie Consumatrici, Istituz. Soc. Private e dati non classificabili. Anno 2012. Migliaia di euro**



Fonte: Banca d'Italia

Tuttavia la variazione annuale dei depositi mostra come negli ultimi 3 anni tali consistenze siano cresciute in modo considerevole nella quasi totalità delle province, a conferma che i comportamenti economici delle famiglie necessitano di complesse analisi per essere spiegati.

**Depositi e risparmio postale per abitante: distribuzione per localizzazione della clientela. Famiglie Consumatrici, Istituz. Soc. Private e dati non classificabili**

	2010	2011	2012
Varese	14.678,22	14.923,86	16.451,29
Como	15.968,58	15.862,23	17.540,94
Sondrio	16.405,80	17.271,40	18.258,27
Milano	19.793,44	19.256,42	22.610,67
<b>Bergamo</b>	<b>13.704,53</b>	<b>14.062,10</b>	<b>15.338,48</b>
Brescia	13.525,78	13.727,36	15.498,97
Pavia	14.210,25	14.154,36	15.866,34
Cremona	11.960,47	12.038,21	13.602,64
Mantova	12.821,48	12.874,62	14.885,29
Lecco	14.354,74	14.615,53	16.327,62
Lodi	11.364,08	11.771,17	13.345,40
Monza e Brianza	14.380,99	14.546,62	16.570,92
Lombardia	15.843,43	15.806,07	17.963,22
<b>Italia</b>	<b>13.518,90</b>	<b>13.516,56</b>	<b>14.957,77</b>

## I bilanci di previsione 2012 dei comuni della provincia di Bergamo.

Spesa per il sociale paralizzata nonostante la reintroduzione dell'imposta sulla prima casa, sotto forma della nuova IMU, e lo sblocco delle aliquote dell'Addizionale Comunale all'Irpef che peseranno sulle tasche dei contribuenti circa 56 euro pro capite nel 2012, con un incremento di poco più di 7 euro rispetto all'anno precedente.

Questo in estrema sintesi il dato che emerge dall'analisi dei bilanci di previsione 2012 dei comuni della bergamasca. Quello appena descritto, comunque, appare un fenomeno diffuso in tutta la regione e più in generale in l'Italia.

### Lombardia - Stanziamenti pro-capite da Addizionale Irpef. Dati medi provinciali. Valori in Euro.

	2009	2010	2011	2012
<b>Bergamo</b>	<b>45,5</b>	<b>45,7</b>	<b>48,1</b>	<b>55,5</b>
Brescia	21,6	21,5	22,7	42,4
Como	32,7	32,9	34,9	54,5
Cremona	37,5	37,8	46,3	60,5
Lecco	40,9	41,0	43,2	51,7
Lodi	43,9	43,9	44,9	62,7
Mantova	48,3	47,2	48,7	57,7
Milano	34,3	35,0	36,4	69,8
Monza e Brianza	59,8	59,4	62,6	72,8
Pavia	53,2	53,0	55,7	70,3
Sondrio	44,4	45,5	47,4	49,5
Varese	54,7	58,5	59,8	74,0
<b>Lombardia</b>	<b>40,0</b>	<b>40,6</b>	<b>42,6</b>	<b>62,4</b>

Fonte: Elaborazioni su dati del Ministero dell'Interno - bilanci di previsione dei comuni

Meno marcata rispetto alla media regionale, ma comunque evidente, la dinamica per quel che riguarda l'addizionale Irpef che veicolerebbe per il 2012 alle casse dei comuni della provincia circa 3,5 milioni in più rispetto al 2011. A livello pro-capite questo si concretizza, nella provincia, in un aumento previsto pari al 15,3%.

### Lombardia - Variazione tendenziale degli stanziamenti pro-capite da Addizionale Irpef. Dati medi provinciali. Valori %.

	2009	2010	2011	2012
<b>Bergamo</b>	<b>3,9</b>	<b>0,4</b>	<b>5,3</b>	<b>15,3</b>
Brescia	3,9	-0,2	5,7	86,4
Como	0,3	0,6	6,0	56,2
Cremona	6,5	1,0	22,5	30,4
Lecco	18,8	0,3	5,3	19,7
Lodi	-2,3	0,1	2,4	39,5
Mantova	1,4	-2,3	3,3	18,3
Milano	2,2	2,3	4,0	91,4
Monza e Brianza	2,9	-0,5	5,3	16,3
Pavia	3,5	-0,5	5,1	26,3
Sondrio	5,7	2,3	4,4	4,3
Varese	2,8	7,0	2,2	23,7
<b>Lombardia</b>	<b>3,3</b>	<b>1,4</b>	<b>5,0</b>	<b>46,6</b>

Fonte: Elaborazioni su dati del Ministero dell'Interno - bilanci di previsione dei comuni

Da sottolineare che l'incremento medio di tale aliquote risulta molto più elevato nei comuni compresi tra 3 mila e 10 mila abitanti e nei comuni con più di 20 mila abitanti, con esclusione del Comune di Bergamo.

**Provincia di Bergamo - Stanziamenti pro-capite da Addizionale Irpef. Dati medi per dimensione demografica dei comuni. Valori in Euro.**

	2009	2010	2011	2012
Fino a 3.000 Abitanti	32,9	31,6	35,6	38,0
3.001 - 5.000 Abitanti	37,0	36,7	37,1	45,7
5.001 - 10.000 Abitanti	38,9	40,0	42,8	53,7
10.001 - 20.000 Abitanti	38,9	38,8	41,5	43,0
Oltre 20.000 Abitanti (*)	45,5	46,6	46,4	64,4
<b>Comune di Bergamo</b>	<b>106,1</b>	<b>105,1</b>	<b>108,7</b>	<b>108,7</b>
<b>Provincia di Bergamo</b>	<b>45,5</b>	<b>45,7</b>	<b>48,1</b>	<b>55,5</b>
<b>Lombardia</b>	<b>40,0</b>	<b>40,6</b>	<b>42,6</b>	<b>62,4</b>

*Fonte: Elaborazioni su dati del Ministero dell'Interno - bilanci di previsione dei comuni*

(\*) comune di Bergamo escluso

**Provincia di Bergamo - Variazione tendenziale degli stanziamenti pro-capite da Addizionale Irpef. Dati medi per dimensione demografica dei comuni. Valori %.**

	2009	2010	2011	2012
Fino a 3.000 Abitanti	4,8	-4,1	12,9	6,7
3.001 - 5.000 Abitanti	1,3	-0,8	0,9	23,3
5.001 - 10.000 Abitanti	2,5	2,9	7,0	25,4
10.001 - 20.000 Abitanti	5,7	-0,3	7,1	3,5
Oltre 20.000 Abitanti (*)	11,4	2,5	-0,5	38,7
<b>Comune di Bergamo</b>	<b>4,5</b>	<b>-0,9</b>	<b>3,5</b>	<b>0,0</b>
<b>Provincia di Bergamo</b>	<b>3,9</b>	<b>0,4</b>	<b>5,3</b>	<b>15,3</b>
<b>Lombardia</b>	<b>3,3</b>	<b>1,4</b>	<b>5,0</b>	<b>46,6</b>

*Fonte: Elaborazioni su dati del Ministero dell'Interno - bilanci di previsione dei comuni*

(\*) comune di Bergamo escluso

Gli stanziamenti (iniziali) pro-capite relativi all'Imposta Municipale Unica risultano nella provincia di Bergamo i più bassi in assoluto a livello regionale, con 201,5 euro a fronte dei circa 255 rilevati a livello regionale. Considerando il parametro della spesa a carico del cittadino, nel 2012/2011 l'incremento Imu a valere sugli stanziamenti Ici è stato del 21,6%, a fronte del 43,8% rilevato a livello regionale.



**Lombardia - Stanziamenti pro-capite da Ici/Imu (\*). Dati medi provinciali. Valori in Euro.**

	2009	2010	2011	2012
<b>Bergamo</b>	<b>164,2</b>	<b>160,7</b>	<b>165,7</b>	<b>201,5</b>
Brescia	182,1	180,1	181,7	202,4
Como	200,7	195,5	198,5	278,4
Cremona	151,9	148,4	144,8	219,2
Lecco	201,6	207,5	206,5	317,2
Lodi	142,9	144,8	150,6	184,6
Mantova	201,1	198,4	197,1	255,7
Milano	181,9	186,8	187,2	316,3
Monza e Brianza	161,7	156,5	157,0	247,4
Pavia	141,1	142,1	143,0	172,5
Sondrio	224,3	228,7	237,4	231,6
Varese	161,1	158,3	159,9	225,6
<hr/>				
Fino a 1.000 Abitanti	216,6	222,8	230,7	240,2
1.001 - 3.000 Abitanti	179,3	178,9	182,2	203,9
3.001 - 5.000 Abitanti	170,9	167,7	168,8	195,0
5.001 - 10.000 Abitanti	160,3	157,1	158,7	196,8
10.001 - 20.000 Abitanti	156,1	156,3	158,6	212,1
20.001 - 50.000 Abitanti	166,0	163,7	165,5	250,6
Oltre 50.000 Abitanti	204,5	209,6	209,0	374,3
<hr/>				
<b>Lombardia</b>	<b>175,7</b>	<b>175,8</b>	<b>177,2</b>	<b>254,9</b>

Fonte: Elaborazioni su dati del Ministero dell'Interno – bilanci di previsione dei comuni  
(\* per il 2012 si è considerato l'Imu in sostituzione dell'Ici).

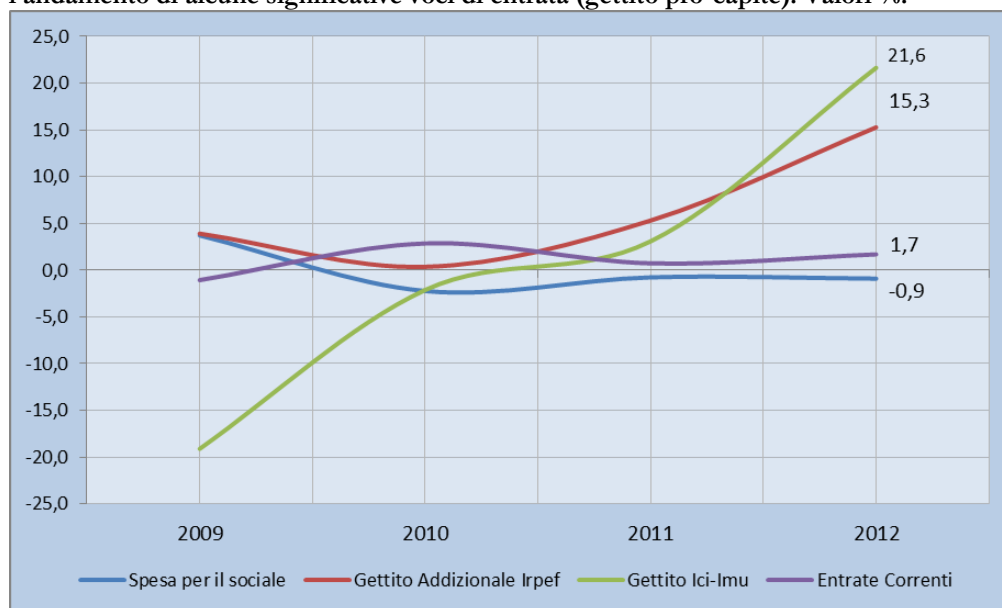
**Provincia di Bergamo - Stanziamenti pro-capite da Ici/Imu (\*). Dati medi per dimensione demografica dei comuni. Valori in Euro.**

	2009	2010	2011	2012
Fino a 3.000 Abitanti	194,5	196,4	203,8	219,7
3.001 - 5.000 Abitanti	162,4	161,7	166,8	185,0
5.001 - 10.000 Abitanti	152,3	144,4	149,9	191,9
10.001 - 20.000 Abitanti	144,4	142,0	143,2	177,1
Oltre 20.000 Abitanti (*)	155,8	159,6	161,0	n.d.
<hr/>				
Comune di Bergamo	203,1	197,4	204,9	367,6
<hr/>				
Provincia di Bergamo	164,2	160,7	165,7	201,5
<hr/>				
<b>Lombardia</b>	<b>175,7</b>	<b>175,8</b>	<b>177,2</b>	<b>254,9</b>

Fonte: Elaborazioni su dati del Ministero dell'Interno – bilanci di previsione dei comuni  
(1) comune di Bergamo escluso  
(\* per il 2012 si è considerato l'Imu in sostituzione dell'Ici).

Nonostante l'ennesimo taglio dei trasferimenti erariali, le Entrate Correnti (somma delle entrate tributarie, extratributarie e dei trasferimenti) dei comuni della provincia di Bergamo crescono dell'1,7% nell'ultimo biennio considerato, a fronte della diminuzione dello 0,9% della spesa corrente per la spesa dei servizi sociali in senso stretto.

**Provincia di Bergamo, variazione tendenziale della spesa sociale pro-capite dei comuni al confronto con l'andamento di alcune significative voci di entrata (gettito pro-capite). Valori %.**



Fonte: Elaborazioni su dati del Ministero dell'Interno – bilanci di previsione

Non sembra dunque sussistere corrispondenza tra l'aumento delle risorse a disposizione dei comuni (in buona parte determinate dall'inasprimento della leva fiscale) e il potenziamento dei servizi e delle funzioni in ambito sociale.

Gli stanziamenti iniziali previsti per la spesa sociale, infatti, risultano nei bilanci di previsione 2012 pari mediamente nella provincia di Bergamo a 114 euro, una cifra tra le più basse in assoluto (subito dopo la provincia di Sondrio).

**Lombardia - Spesa per il Sociale. Stanziamenti pro-capite. Serie storica e variazioni interannuali. Dati medi provinciali. Valori in euro e %.**

	Spesa corrente pro-capite per il Sociale									
	2008	2009	2010	2011	2012	Var. 08/10	Var. 10/12	Var. 11/12	Var. 08/12	
<b>Bergamo</b>	<b>114,3</b>	<b>118,6</b>	<b>115,9</b>	<b>115,0</b>	<b>114,0</b>	<b>1,4%</b>	<b>-1,7%</b>	<b>-0,9%</b>	<b>-0,3%</b>	
Brescia	133,0	136,2	135,3	133,6	125,5	1,7%	-7,3%	-6,1%	-5,6%	
Como	129,3	130,0	131,2	128,9	130,1	1,5%	-0,8%	0,9%	0,6%	
Cremona	149,1	154,6	136,5	137,2	137,4	-8,4%	0,6%	0,1%	-7,9%	
Lecco	131,8	132,5	135,5	134,9	138,9	2,8%	2,5%	2,9%	5,4%	
Lodi	135,2	132,1	137,8	136,9	135,0	1,9%	-2,0%	-1,4%	-0,1%	
Mantova	150,5	149,8	152,5	151,7	151,3	1,3%	-0,8%	-0,3%	0,5%	
Milano	224,8	223,3	221,7	225,8	219,6	-1,4%	-0,9%	-2,7%	-2,3%	
Monza e Brianza	155,4	155,6	162,9	159,8	151,8	4,8%	-6,8%	-5,0%	-2,3%	
Pavia	137,1	141,6	144,1	138,5	127,6	5,1%	-11,4%	-7,9%	-6,9%	
Sondrio	93,3	93,7	99,3	99,5	101,7	6,4%	2,5%	2,2%	9,0%	
Varese	137,2	140,9	143,6	140,2	136,6	4,7%	-4,9%	-2,6%	-0,5%	
<b>Lombardia</b>	<b>163,8</b>	<b>164,7</b>	<b>164,6</b>	<b>164,6</b>	<b>160,1</b>	<b>0,5%</b>	<b>-2,7%</b>	<b>-2,7%</b>	<b>-2,2%</b>	

Fonte: Elaborazioni su dati del Ministero dell'Interno – bilanci di previsione dei comuni

La riduzione della spesa sociale ha riguardato in particolare i comuni più grandi mentre nei comuni più piccoli si è verificato un aumento degli stanziamenti iniziali.

**Provincia di Bergamo - Variazione tendenziale della spesa sociale pro-capite dei comuni. Dati medi per dimensione demografica dei comuni. Valori %.**

	2009	2010	2011	2012
Fino a 3.000 Abitanti	-0,7	8,2	4,5	0,8
3.001 - 5.000 Abitanti	1,5	0,8	5,2	0,5
5.001 - 10.000 Abitanti	3,5	1,2	-0,3	2,9
10.001 - 20.000 Abitanti	-1,4	-9,9	-4,6	-7,2
Oltre 20.000 Abitanti (*)	11,7	-8,6	-2,4	-6,0
Comune di Bergamo	6,2	-3,6	-4,0	-2,1
Provincia di Bergamo	3,7	-2,2	-0,8	-0,9
<b>Lombardia</b>	<b>0,6</b>	<b>-0,1</b>	<b>0,0</b>	<b>-2,7</b>

*Fonte: Elaborazioni su dati del Ministero dell'Interno - bilanci di previsione dei comuni*

(\*) comune di Bergamo escluso

In questa analisi, comunque, bisogna ovviamente tenere presente la possibilità che il dato venga in qualche modo falsato dal ricorso a soggetti esterni per l'erogazione di prestazioni assistenziali. Ad ogni modo, appare piuttosto palese come tale capitolo di spesa abbia nel periodo in esame un andamento assolutamente non correlato alla dinamica delle entrate.

Se si esamina più in generale la spesa destinata al "welfare allargato" (spesa per il sociale in senso stretto, cultura, istruzione, sport e tempo libero), tra il 2008 ed il 2012 osserviamo una riduzione degli stanziamenti iniziali nominali (-1,4%), un decremento che incrementa ulteriormente il gap che separa il valore medio degli stanziamenti iniziali rilevati nella provincia di Bergamo (245,3 euro nel 2012) dal dato regionale (308,5 euro).

**Lombardia - Spesa per il welfare "allargato" (sociale in senso stretto, cultura, istruzione, sport e tempo libero). Stanziamenti pro-capite. Serie storica e variazioni interannuali. Dati medi provinciali. Valori in euro e %.**

	Spesa corrente pro-capite per il Welfare "allargato"									
	2008	2009	2010	2011	2012	Var. 08/10	Var. 10/12	Var. 11/12	Var. 08/12	
<b>Bergamo</b>	<b>248,8</b>	<b>251,0</b>	<b>247,8</b>	<b>245,1</b>	<b>245,3</b>	<b>-0,4%</b>	<b>-1,0%</b>	<b>0,1%</b>	<b>-1,4%</b>	
Brescia	269,0	288,4	289,6	279,6	270,4	7,7%	-6,6%	-3,3%	0,5%	
Como	246,8	247,4	247,7	243,7	245,2	0,4%	-1,0%	0,6%	-0,6%	
Cremona	298,9	307,4	278,8	281,7	284,3	-6,7%	2,0%	0,9%	-4,9%	
Lecco	246,3	244,6	249,2	247,4	254,3	1,2%	2,0%	2,8%	3,2%	
Lodi	264,1	258	264,7	263,7	264,8	0,2%	0,0%	0,4%	0,3%	
Mantova	294,8	295,7	300	289,8	298,2	1,8%	-0,6%	2,9%	1,2%	
Milano	401,9	399	395,1	412,3	405	-1,7%	2,5%	-1,8%	0,8%	
Monza e Brianza	289,9	291,4	299	288,4	274,5	3,1%	-8,2%	-4,8%	-5,3%	
Pavia	259,4	263,4	265,8	259,5	251,2	2,5%	-5,5%	-3,2%	-3,2%	
Sondrio	235,8	238,3	247,9	248,7	255,2	5,1%	2,9%	2,6%	8,2%	
Varese	258,1	262,6	263,5	257,3	253,4	2,1%	-3,8%	-1,5%	-1,8%	
<b>Lombardia</b>	<b>309,8</b>	<b>312,3</b>	<b>311,2</b>	<b>313</b>	<b>308,5</b>	<b>0,5%</b>	<b>-0,9%</b>	<b>-1,4%</b>	<b>-0,4%</b>	

*Fonte: Elaborazioni su dati del Ministero dell'Interno - bilanci di previsione dei comuni*

La congiuntura economica, quindi, sembrerebbe interpretata dalle amministrazioni pubbliche principalmente nell'ottica della maggior pressione fiscale piuttosto che nel consolidamento delle prestazioni socio-assistenziali. In questo scenario appare evidente come l'eventuale, e necessario, recupero delle risorse derivanti dalla lotta all'evasione, debba essere prioritariamente destinato in primo luogo al potenziamento degli interventi di assistenza sociale.

### **Progressività fiscale nell'applicazione dell'addizionale comunale all'Irpef**

Come descritto in precedenza in merito all'analisi di alcune principali voci di bilancio dei documenti programmatici dei comuni, tra il 2011 ed il 2012 si assiste ad un netto e generalizzato aumento degli stanziamenti d'entrata previsti per l'addizionale comunale all'Irpef, sia in termini assoluti sia a livello pro-capite.

Risulta quindi necessario andare a verificare le modalità con le quali gli enti locali hanno previsto l'applicazione dell'addizionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche proprio nel 2012, a fronte dello sblocco totale dell'aliquota approvato dalla cosiddetta manovra bis (D.L. n. 138/2011).

I Comuni sono infatti tornati a gestire l'addizionale comunale all'Irpef con aumenti previsti dell'aliquota fino al tetto massimo dello 0,8% senza, inoltre, alcun vincolo che imponga limiti all'incremento annuale 2011/2012.

L'attività di recupero di risorse da parte degli enti locali, attraverso una consistente lotta all'evasione, però, potrebbe almeno in parte ovviare al maggiore prelievo fiscale a carico del contribuente, e dar respiro ad amministrazioni comunali alle prese con i ripetuti tagli dei trasferimenti statali.

Non dimentichiamo inoltre come l'evasione dell'Irpef sia pressoché interamente attribuibile a lavoratori autonomi ed imprenditori e lo strumento incondizionato della leva fiscale applicata all'addizionale andrebbe quindi a gravare in primis sui lavoratori dipendenti e sui pensionati.

Proprio nel D.L. n. 138/2011 infatti, pur confermando la possibilità di introduzione, da parte dei comuni, di una soglia di esenzione, il legislatore inserisce una precisazione che di fatto nega alle amministrazioni la possibilità di tutelare alcune specifiche fasce di lavoratori:

- “la soglia di esenzione può essere stabilita unicamente in ragione del possesso di specifici requisiti reddituali”. Nella definizione della fascia di esenzione, quindi, il regolamento comunale può far riferimento esclusivamente al reddito complessivo del contribuente **senza la possibilità esentare in base alla tipologia di reddito o di contribuente** (reddito da lavoro dipendente o assimilabili, pensionati, ultra65enni, etc...)

Si accentua quindi la necessità di far emergere almeno una parte dell'economia sommersa così da favorire l'applicazione di alcuni elementi innovativi introdotti dal D.L. n. 138/2011 ed in particolare la *“razionalità del sistema tributario nel suo complesso e la salvaguardia dei criteri di progressività”*. La norma prevede infatti dal 2012 aliquote dell'addizionale comunale all'Irpef differenziate, in base al reddito, esclusivamente in relazione agli scaglioni corrispondenti a quelli stabiliti dalla legge statale.

Il decreto legge non garantisce però la razionalità e la progressività del sistema tributario nel suo complesso, lasciando infatti la possibilità ai comuni di determinare ed applicare un'aliquota unica.

È in effetti fondato il rischio che molti enti adottino quest'ultima soluzione, decisamente di più facile applicazione e, in particolare, più proficua in termini di gettito complessivo ottenuto.

Un ulteriore possibile maggior gettito per le casse dell'ente deriva inoltre dall'esclusione, nell'interpretazione dell'applicazione della soglia di esenzione sotto la quale non è dovuto l'addizionale Irpef, della *“no tax area”*. La norma infatti esplicita come l'eventuale soglia di esenzione introdotta deve essere intesa esclusivamente come limite di reddito al di sotto del quale l'addizionale comunale all'Irpef non è dovuta. Nel caso di superamento del suddetto limite, la stessa si applicherebbe al reddito nel suo complesso e non solo alla parte eccedente la fascia di esenzione.

In base ai dati messi a disposizione dal Ministero dell'Economia e delle Finanze nella provincia di Bergamo le amministrazioni comunali che hanno calcolato l'addizionale Irpef per il 2012 utilizzando la multialiquota<sup>12</sup>, sono appena il 22,3% a fronte del 42,4% rilevato a livello regionale<sup>13</sup>. Solo il 14,9% dei comuni della bergamasca, inoltre, ha previsto l'esenzione dal pagamento dell'addizionale per quei contribuenti che dichiarano un reddito imponibile irpef, inferiore alla prima soglia.

La tabella che segue fotografa, sotto questo aspetto, il territorio provinciale nel contesto regionale al confronto con gli altri territori.

---

<sup>12</sup> Viene così definita dal Ministero dell'Economia e delle Finanze l'aliquota dell'addizionale comunale all'Irpef differenziata su base reddituale o in funzione di altre caratteristiche del contribuente (età, tipologia di reddito, etc.)

<sup>13</sup> L'incidenza è calcolata sul totale dei comuni per il quale il Ministero dell'Economia e delle Finanze mette a disposizione i dati. L'analisi è quindi relativa a 1.291 comuni lombardi.

**Lombardia - Percentuale Comuni che hanno applicato nel 2012 la Multi-aliquota e una prima fascia di esenzione nel calcolo dell'addizionale Irpef. Incidenza % sul totale dei comuni(\*). Dati provinciali.**

	Percentuale Comuni che hanno applicano la Multi-aliquota nel 2012	Percentuale di comuni che hanno applicano una prima fascia di esenzione nel 2012
<b>Bergamo</b>	<b>22,3%</b>	<b>14,9%</b>
Brescia	47,0%	38,9%
Como	34,1%	26,4%
Cremona	34,0%	30,1%
Lecco	46,1%	36,8%
Lodi	40,0%	32,7%
Mantova	63,5%	57,1%
Milano	56,7%	49,6%
Monza Brianza	69,1%	63,6%
Pavia	39,8%	34,8%
Sondrio	17,1%	17,1%
Varese	57,7%	48,5%
<b>Lombardia</b>	<b>42,4%</b>	<b>35,6%</b>

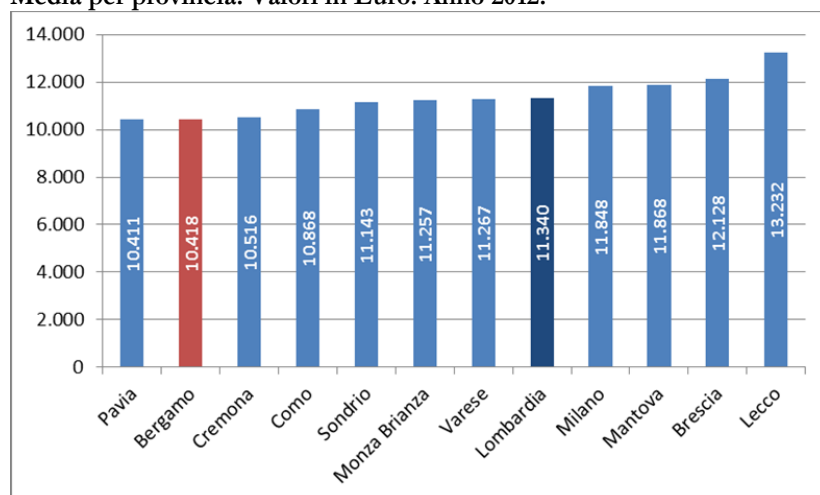
Fonte: elaborazioni su dai Ministero dell'Economia delle Finanze

(\*) l'incidenza è calcolata sul totale dei comuni per il quale il Ministero dell'Economia e delle Finanze mette a disposizione i dati, complessivamente 1291 comuni. Aggiornamento aprile 2013.

Appare evidente come non sia particolarmente diffusa, nella provincia oggetto di analisi, l'applicazione dell'addizionale comunale all'imposta sul reddito preservando i criteri di progressività. La frequenza del calcolo dell'addizionale a scaglioni, infatti, risulta tra le più basse in assoluto in Lombardia (subito dopo la provincia di Sondrio).

L'elaborazione dei dati ministeriali validi per il 2012, mostra inoltre come i comuni della bergamasca che prevedono l'esenzione, esonerino mediamente dall'applicazione dell'addizionale Irpef i redditi inferiori a 10.418 euro, un valore molto basso a confronto con la media regionale e la quasi totalità delle province lombarde.

**Lombardia. Reddito massimo imponibile ai fini dell'addizionale irpef, per ricadere nella fascia di esenzione. Media per provincia. Valori in Euro. Anno 2012.**



Fonte: elaborazioni su dai Ministero dell'Economia delle Finanze

Risultano in ogni modo piuttosto numerosi i casi in cui le amministrazioni interpretano, in realtà, l'applicazione della "multialiquota" intesa piuttosto come aliquota ordinaria ed una prima fascia di esenzione; questo accade in circa il 60% dei casi nella provincia di Bergamo, esemplificando comunque un fenomeno alquanto diffuso in tutta la regione.

Se si accompagna quest'ultima considerazione all'esplicita esclusione, precedentemente illustrata, della "no tax area", appare chiaro quindi come di fatto per tutti i redditi al di sopra della fascia di esenzione venga a mancare quella "razionalità del sistema tributario nel suo complesso e la salvaguardia dei criteri di progressività" immaginata nel D.L. n. 138/2011.

Occorre inoltre aggiungere come l'applicazione della soglia di esenzione pare giustificare l'applicazione di un'aliquota ordinaria più elevata.

**Comuni che hanno applicato nel 2012 l'aliquota unica nel calcolo dell'addizionale Irpef. Incidenza % sul totale dei comuni(\*) e aliquota media applicata. Dati provinciali.**

	N. Comuni	Incidenza sul totale dei comuni	Aliquota Media Applicata	$\sigma$ ((Dev. Standard)
<b>Bergamo</b>	<b>152</b>	<b>75,2%</b>	<b>0,46</b>	<b>0,178</b>
Brescia	76	51,0%	0,40	0,164
Como	84	65,1%	0,40	0,178
Cremona	68	66,0%	0,42	0,152
Lecco	40	52,6%	0,36	0,159
Lodi	33	60,0%	0,45	0,177
Mantova	23	36,5%	0,52	0,184
Milano	55	43,3%	0,55	0,199
Monza Brianza	17	30,9%	0,46	0,198
Pavia	96	59,6%	0,47	0,172
Sondrio	32	78,0%	0,39	0,191
Varese	53	40,8%	0,51	0,158
<b>Lombardia</b>	<b>729</b>	<b>56,5%</b>	<b>0,45</b>	<b>0,180</b>

Fonte: elaborazioni su dai Ministero dell'Economia delle Finanze

(\*) L'incidenza è calcolata sul totale dei comuni per il quale il Ministero dell'Economia e delle Finanze mette a disposizione i dati, complessivamente 1291 comuni. Aggiornamento aprile 2013.

## Conclusioni

Le elaborazioni effettuate lasciano pensare che la provincia di Bergamo si distingua per una propensione all'evasione abbastanza alta almeno in termini di intensità, vale a dire rispetto alla ricchezza prodotta a livello locale.

È un fenomeno da approfondire: sia perché naturalmente la nostra indagine si concentra sugli indicatori più superficiali, cioè di tipo quantitativo (mettendo a confronto i redditi dichiarati e la ricchezza letta attraverso alcuni indicatori oggettivi), sia perché dalle analisi emergono fasce di rischio significativo, che si concentrano in circa una ventina di comuni.

Relativamente al rischio dell'evasione si ha una interessante diversificazione di tale indice a seconda delle aree territoriali prese in considerazione. E' la conferma della complessità del territorio (morfologicamente e dal punto di vista socio-economico), caratterizzato: a) dalla presenza di aree ancora fortemente industrializzate nelle quali spiccano le produzioni di alcune importanti imprese medio grandi molto complesse e orientate alla internazionalizzazione) che si sviluppano lungo gli assi viari principali; b) dall'azione di un elevato numero di piccole e piccolissime imprese; c) dalla forte incidenza a livello istituzionale dei piccoli comuni, molti dei quali sono localizzati nelle zone montane dell'area settentrionale della provincia (che costituisce circa il 64% della superficie totale) e in particolare nelle principali valli bergamasche (la Val Brembana, la Val Seriana e la Val Cavallina).

Dall'analisi territoriale emerge come la provincia di Bergamo presenti caratteristiche socio-demografiche atipiche rispetto alla gran parte delle province lombarde, con particolare riferimento ai tassi più elevati di immigrazione e di popolazione giovanile. La crisi si esprime ancora in modo significativo per quanto riguarda il sistema imprese, il mondo del lavoro, il disagio economico e sociale e la crescita della disoccupazione giovanile. I processi di coesione sociale, fondati in primo luogo su un basso tasso di disoccupazione, sembrano ormai fortemente indeboliti. E' forte il fabbisogno di politiche di regolazione e di sviluppo nel territorio.

In questo contesto, l'azione di recupero dell'evasione fiscale e la lotta al "sommerso" possono svolgere un ruolo importante nel tentativo di rifondare le reti dei partenariati pubblico-privati attorno a nuovi obiettivi etici e civili (una cultura della crescita che faccia perno sulla legalità e sulla responsabilità individuale e sociale) e per promuovere lo sviluppo socio-economico.

La normativa vigente sollecita le comunità locali -in primo luogo i comuni e le altre amministrazioni pubbliche - ad organizzare in rete la lotta alla evasione, consentendo la destinazione di una quota importante dei proventi a scopi sociali.



Si tratta dunque di superare le pastoie dell'inefficienza e dei ritardi di enti e amministrazioni che spesso si rimbalsano l'un l'altro responsabilità e oneri, per dare avvio a interventi efficaci certamente impegnativi, la cui attivazione, però, è ormai diventata improrogabile.

## **Bibliografia**

Annuario Statistico Regionale, Lombardia (2013).

Bernardi, L. e Bernasconi, M. (1997) L'evasione fiscale in Italia: evidenze empiriche, *Il fisco*, n.38, pp.19-36.

Bishop, J.A., Formby, J.P. and Lambert, P. (2000) Redistribution through the income tax: the vertical and horizontal effects of non-compliance and tax evasion, *Public Finance Review*, num. 28, pp. 335-350.

Camera di Commercio di Bergamo (2012, 2013), Analisi congiunturale, numeri vari.

Comitato per il lavoro e l'emersione del sommerso (2012) Relazione annuale sullo stato del mercato del lavoro e sui risultati dell'attività ispettiva – Anno 2011, Milano.

Corte dei Conti (2012) Valutazioni sul sistema informativo dell'anagrafe tributaria e sul fenomeno dell'evasione fiscale ai fini del suo contrasto, in *Elementi per l'Audizione della Corte dei conti – Commissione Parlamentare di vigilanza sull'anagrafe tributaria*, Roma, luglio 2012.

Fiorio, C.V. e D'Amuri, F. (2005) Workers' tax evasion in Italy, *Giornale degli Economisti e Annali di Economia*, vol.64: 247-270.

Galbiati, R. e Zanardi, A. (2001) The redistributive effects of tax evasion: a comparison between conventional and multi-criteria perspectives, *Econpubblica*, Università Bocconi, Working Paper 81.

Giovannini et al (2011) Economia non osservata e flussi finanziari, relazione finale del gruppo di lavoro istituito presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze.

INPS (2012) La tutela della legalità: la vigilanza, la lotta all'evasione contributiva e l'attività di Audit, in *Rapporto Annuale 2011*.

INPS Direzione regionale Lombardia (2012) *Rapporto Annuale 2011*.

Ires Lucia Morosini (2012), Analisi dei bilanci dei Comuni italiani, SPI CGIL Nazionale.

Ires Lucia Morosini (2011) I piani di zona in Lombardia, SPI CGIL Lombardia.

ISTAT (anni vari), La misura dell'economia sommersa secondo le statistiche ufficiali, *Statistiche in breve*.

ISTAT, Statistiche varie (2012, 2013).

Marino, M.R. e Zizza Roberta (2008) L'evasione dell'Irpef: una stima per tipologia di contribuente, *Banca d'Italia, Servizio Studi di Struttura economica e finanziaria*.

Ministero del lavoro e delle politiche sociali (2012) Attività di vigilanza in materia di lavoro e di legislazione sociale – Anno 2011.

Monticelli, A. (2005) Economia sommersa ed evasione fiscale. Analisi teorica ed evidenze empiriche, *SIDE working paper, Società italiana di Diritto ed Economia*.

Neri, A. e Zizza, R. (2008), A multidimensional approach to income survey response errors, *Banca d'Italia*.

Pisani, S. e Polito, C. (2006a) Analisi dell'evasione fondata sui dati IRAP. Anni 1998-2002, *Agenzia delle entrate*, documento di lavoro dell'Ufficio Studi.

Pisani, S. e Polito, C. (2006b) Metodologia di integrazione tra i dati IRAP e quelli di Contabilità Nazionale, *Agenzia delle entrate*, documento di lavoro dell'Ufficio Studi.

Pugliese, E. (2009) Il lavoro nero, in *Il lavoro che cambia. Contributi tematici e raccomandazioni*, CNEL.

Vitaletti, G. (2012) L'evasione fiscale. Modi di manifestazione e misure per l'emersione, XXIV conferenza *Società Italiana di Economia Pubblica*, Pavia.