CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

ELEMENTI PER L'AUDIZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

COMMISSIONE FINANZE E TESORO DEL SENATO

ELEMENTI CONOSCITIVI IN MERITO AI CRITERI E ALLE MODALITA' ATTRAVERSO CUI E' STATA OPERATA LA STIMA DEI COSTI CHE L'EVASIONE FISCALE COMPORTA A CARICO DELL'INTERA ECONOMIA NAZIONALE

Roma – Palazzo Carpegna
3 ottobre 2012

INDICE

Premessa	pag.	1
I metodi di stima dell'evasione	"	2
Tipologie di evasione e distribuzione del fenomeno evasivo	"	6
Gli effetti dell'evasione	"	9
Conclusioni	"	10

PARTE PRIMA

L'EVASIONE FISCALE

Premessa

1. L'attenzione che la Corte riserva da tempo all'evasione fiscale non discende da un'autonoma quantificazione del fenomeno ma riflette la crescente consapevolezza dei gravi danni che esso produce sul tessuto economico e sociale del paese.

Naturalmente, le dimensioni dell'evasione non sono ininfluenti nel valutarne le conseguenze. E sotto tale profilo la Corte si affida alle stime condotte dalla comunità scientifica e, soprattutto, da parte degli Organismi pubblici a ciò deputati.

E' certamente arduo indagare livello e distribuzione di una realtà per sua natura nascosta e che trova nell'occultamento dell'imponibile la sua ragione e il suo stesso presupposto, ma ogni sforzo conoscitivo basato su metodologie e dati verificabili è certamente preferibile a congetture basate su impressioni individuali e occasionali.

E' questo il primo aspetto su cui ci si soffermerà nel prosieguo dell'esposizione: segnalare le "*migliori pratiche*" impiegate nella quantificazione dell'evasione e dare conto dei risultati conseguiti. Ed è anche questa l'occasione per ricordare, da un lato, l'azione di pungolo svolta da anni dalla Corte in direzione della conoscenza del fenomeno e, dall'altro, richiamare i tentativi che la stessa Corte ha condotto su tale versante, nel quadro dello sforzo comune prodotto dalle Istituzioni superiori di controllo europee per cercare di misurare i divari che si registrano nei diversi paesi in materia di evasione IVA.

Il secondo aspetto riguarda la conoscenza delle diverse tipologie di evasione, suscettibili di incidere non solo sulla dimensione del fenomeno ma anche sulla sua distribuzione settoriale e territoriale. E le quantificazioni disponibili sembrano confermare le ricadute di tali diversità, espressione della specificità e della rilevanza di ciascuna "strada" dell'evasione e della propensione a percorrerla.

Infine, l'ultimo aspetto riguarda gli effetti prodotti dall'evasione: il modo in cui essa incide non solo sul bilancio pubblico ma anche sugli operatori economici e sulle famiglie italiane.

Le prospettive che si profilano ai fini della conoscenza e del contrasto dell'evasione trovano spazio in un paragrafo conclusivo, nel quale si farà il punto anche sulle significative novità contenute nel ddl delega per il riordino del sistema fiscale, attualmente all'esame dell'altro ramo del Parlamento (A.C. 5291).

I metodi di stima dell'evasione

2. Per misurare il livello e la distribuzione dell'evasione si ricorre a diversi metodi, riconducibili essenzialmente a due gruppi principali: quelli *diretti*, di tipo microeconomico, e quelli indiretti, con approccio macroeconomico.

Fra i metodi diretti di stima dell'evasione si distinguono:

a) le *indagini campionarie*, basate sul confronto dei dati dichiarati al fisco (da dipendenti, professionisti, imprenditori individuali, ecc.) con quelli acquisiti attraverso specifiche indagini su redditi, ricchezza e consumi. Si presuppone che la rilevazione campionaria sia più veritiera, in ragione della volontarietà e della riservatezza che la caratterizzano. Tuttavia, la rappresentatività limitata del campione, che sconta la riluttanza degli evasori a partecipare ovvero la reticenza degli intervistati, ne costituisce un limite. Da ciò la possibilità che si sottostimi il livello dell'evasione;

b) il *controllo di un campione di contribuenti*, che confronta gli imponibili rilevati in sede d'accertamento (assunti come "veri") con quelli dichiarati dai contribuenti. Anche tale metodo presenta limiti riconducibili all'incerto grado di rappresentatività del campione. La selezione dei contribuenti, ai fini dei controlli fiscali, non è casuale ma: (i) mirata alle posizioni sospettate di evasione, (ii) non tiene conto dell'evasione di chi non presenta dichiarazione fiscale e fugge alle rilevazioni dell'amministrazione finanziaria. Sicché, l'evasione potrebbe risultare sovrastimata o sottostimata.

Rientrano fra i metodi indiretti:

a) il metodo della *contabilità nazionale*, che confronta l'imponibile (Irpef, Iva, ecc.) e dati di contabilità nazionale, assumendo che la differenza rappresenti, una volta dedotta l'erosione, la base imponibile sottratta a tassazione. È condizionato dalla difficoltà di rendere omogenee le due serie di dati, con il rischio di imputare all'evasione divari riconducibili a differenze di definizione dei due aggregati;

b) il metodo *monetario* (o della domanda di moneta), impiegato per l'economia sommersa. Assumendo che le transazioni irregolari avvengano in contanti, si quantifica

l'economia sommersa sulla base di un confronto fra le stime ufficiali del Pil e ciò che si ottiene moltiplicando la quantità di circolante con una stima del normale fabbisogno di circolante per unità di prodotto (tenendo conto delle diverse determinanti della velocità di circolazione della moneta, quali i tassi d'interesse, il grado di sviluppo del sistema bancario, ecc.). Assumendo che sommerso ed evasione fiscale interessino solo le attività irregolari e utilizzino solo pagamenti in contanti, si sottostima il fenomeno. Per contro, ignorando le altre cause di un aumento della domanda, si rischia di sovrastimare il fenomeno.

I metodi più impiegati sono quelli indiretti. Da un lato quello *monetario,* ormai "confinato" allo studio dell'economia sommersa: sia in un contesto nazionale sia, soprattutto, nei confronti internazionali, (che utilizzano l'economia sommersa, come *proxy* dell'evasione fiscale). Dall'altro il metodo della *contabilità nazionale*, impiegato soprattutto nella quantificazione dell'evasione fiscale. Una distinzione, questa, che si spiega con la diversa ampiezza e articolazione dei due fenomeni.

3. In diverse occasioni la Corte ha avuto modo di sottolineare come al particolare interesse mostrato dal legislatore per la lotta all'evasione non abbia corrisposto una altrettanto elevata sensibilità per la conoscenza del fenomeno e della sua evoluzione.

Il deficit di conoscenza si è manifestato, innanzitutto, nelle incertezze e nei ritardi che si sono registrati nel nostro paese nell'applicazione della pratica della misurazione del fenomeno evasivo e della sua distribuzione per aree impositive, per settori economici e sul territorio. In sostanza, alle oggettive difficoltà di indagare un fenomeno dai contorni incerti e sfuggenti hanno finito per aggiungersi quelle legate alle riserve ed allo scetticismo con cui si è teso a guardare a qualsiasi tentativo di stima dell'evasione.

Tanto più che non sembra del tutto superata la tradizionale preoccupazione dell'amministrazione a palesare le stime effettuate, nel timore che dati del genere possano essere strumentalizzati come riprova di inefficienza degli apparati amministrativi.

Il persistere di questi atteggiamenti di ritrosia aiuta a comprendere come gli approfondimenti e le analisi sull'evasione siano stati per lungo tempo condotti in maniera episodica e semi riservata nell'ambito dell'amministrazione finanziaria e i risultati che talora affioravano all'esterno risultassero solo il frutto di iniziative

individuali di ricercatori e funzionari, restando ufficialmente esclusa la diretta riconducibilità all'amministrazione.

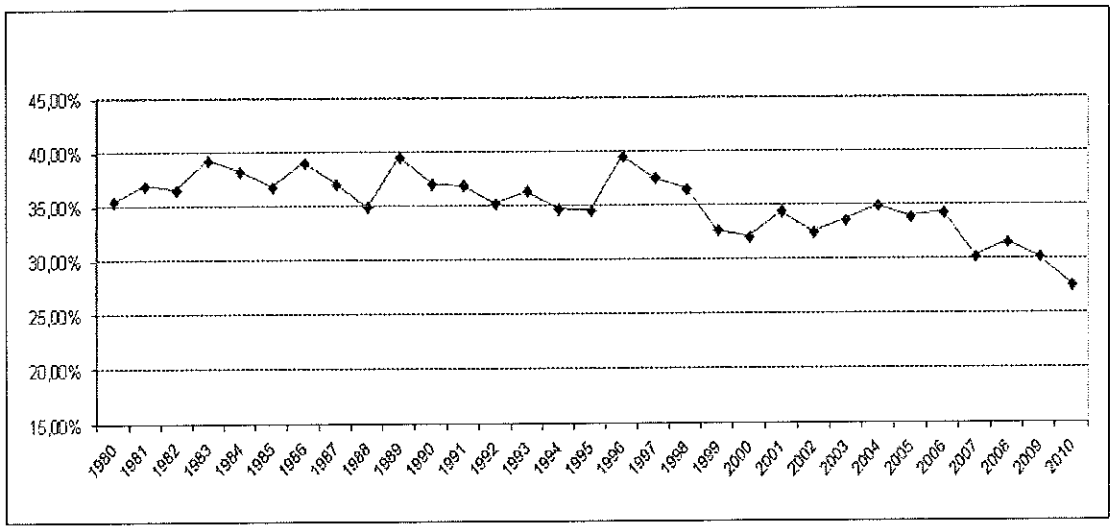
4. Da qualche tempo, la situazione è parzialmente mutata, grazie soprattutto alle analisi dell'Agenzia delle Entrate e del Dipartimento delle Finanze.

A queste analisi, basate sull'impiego del metodo della contabilità nazionale, ha fatto riferimento anche la Corte per valutare, sia pure in termini generali, dimensioni e caratteristiche dell'evasione fiscale.

Le più recenti analisi riguardano l'IVA e l'IRAP.

Nel primo caso l'evoluzione dell'evasione, misurata attraverso la "propensione a non dichiarare" l'IVA, evidenzia un sostanziale ridimensionamento: la quota di gettito potenziale sottratto all'Erario, che dopo avere toccato punte prossime al 40 per cento fino alla metà degli anni novanta, dieci anni dopo risulta scesa al di sotto del 30 per cento.

TRENTA ANNI DI GAP IVA: LA PROPENSIONE A NON DICHIARARE L'IMPOSTA(*)



Fonte: Agenzia delle Entrate, I nuovi dati sull'evoluzione e la distribuzione dell'evasione: verso una stima del *tax gap*?. Relazione al Convegno "La campagna di primavera contro l'evasione: logica e strategie dell'Agenzia delle Entrate", Milano "Bicocca", 20 aprile 2012.

(*) Il "gap" IVA identifica la differenza fra il gettito potenziale dell'imposta (quello conseguibile in assenza di evasione) e il gettito effettivo (quello effettivamente incassato dall'erario). Tale differenza può essere espressa in termini assoluti o – come avviene nel grafico – in percentuale del gettito potenziale. I valori riportati rappresentano una media fra quelli stimati in relazione ai due diversi comportamenti con cui si realizza l'evasione IVA: quello con complicità, in cui il venditore e l'acquirente si accordano e non viene fatturato nulla; quello senza complicità, in cui il venditore fattura l'IVA all'acquirente ma non la versa all'Erario.

Nel caso dell'IRAP, invece, la "propensione a non dichiarare" (stimata per le annualità 2007-2009 al 19,4%), conferma che, anche se in diminuzione, l'evasione fiscale resta un fenomeno molto grave per il sistema tributario e per l'economia del nostro paese.

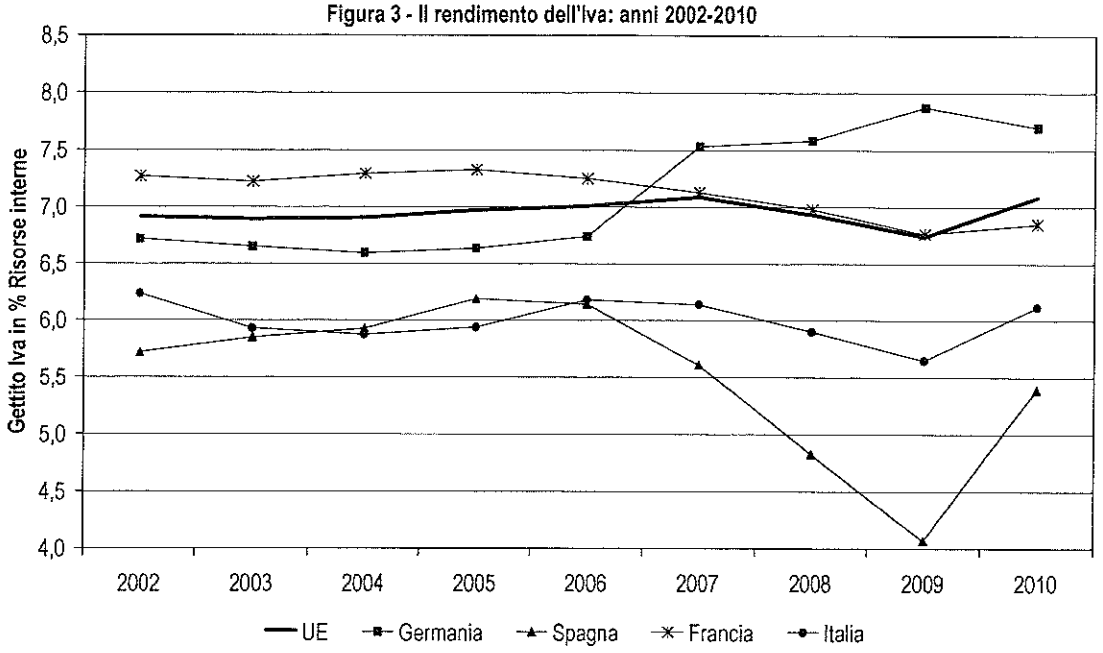
Per l'insieme dei due tributi, il minor gettito lordo stimato ammonta ad oltre 46 miliardi all'anno (lordo perché non tiene conto degli eventuali effetti di feed-back).

5. Gli approfondimenti condotti dall'Agenzia delle Entrate consentono anche di trarre, con la doverosa cautela dovuta nei confronti di un fenomeno per sua natura dai contorni indefiniti, un'indicazione di massima circa le dimensioni complessive dell'evasione fiscale. In proposito, occorre tenere presente che i risultati cui è pervenuta l'Agenzia delle Entrate si riferiscono soltanto ad un segmento del nostro sistema tributario: due sole imposte che, con poco più di 150 miliardi, spiegano appena un quinto delle entrate tributarie complessive della pubblica amministrazione.
E nell'ampia area che ne resta fuori si collocano forme di prelievo (IRPEF, IRES, altre imposte sugli affari, contributi previdenziali) che lasciano presumere tassi di evasione non molto dissimili da quelli rilevati per l'IVA e l'IRAP.

6. Le dimensioni del complessivo fenomeno evasivo continuano ad essere dunque particolarmente rilevanti e collocano il nostro Paese ai primissimi posti nella graduatoria internazionale, come confermato da analisi che la Corte ha avuto già modo di richiamare[1].
E si tratta di conclusioni che emergono anche alla luce dell'indicatore impiegato dalla stessa Corte (nell'ambito degli approfondimenti condotti dalle Superiori autorità di controllo europee) per misurare il rendimento dell'IVA in un contesto internazionale.
Pur con tutti i *caveat* dovuti (in ordine, soprattutto, alla portata dei fenomeni erosivi prodotti dall'applicazione di aliquote ridotte, esenzioni, esclusioni, regimi speciali settoriali), non si può sottovalutare l'anomalia italiana: quella di un rapporto gettito IVA/risorse interne costantemente inferiore a quello degli altri principali paesi della UE, nonostante che l'aliquota ordinaria dell'imposta si sia mantenuta sempre a un livello superiore.

[1] Secondo l'Ocse, l'Italia si collocherebbe al terzo posto fra i paesi dell'area (alle spalle di Turchia e Messico) quanto a peggiore performance, sulla base di un indicatore rappresentato dal rapporto fra il gettito effettivo IVA e quello teorico che si genererebbe se a tutta la base imponibile teorica si applicasse l'aliquota ordinaria dell'imposta e non si verificasse né evasione né erosione (il c.d. *VAT Revenue Ratio*). L'anomalia del caso italiano emerge anche da uno studio pubblicato dalla Commissione europea, da cui emerge che nel 2006 il gettito IVA risultava in Italia del 22 per cento inferiore a quello teorico, contro il 12 per cento del complesso della UE.

Figura 3 - Il rendimento dell'Iva: anni 2002-2010



Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Eurostat

Tipologie di evasione e distribuzione del fenomeno evasivo

7. L'evasione fiscale può assumere diverse forme, a seconda delle imposte, dei soggetti interessati e delle modalità con le quali vengono effettuate le transazioni.

Una prima distinzione si registra tra imprese di carattere individuale o familiare (incluse le società di capitali a ristretta base sociale) e le società con ampia base azionaria. L'operare in prima persona e senza condizionamenti e sistemi di controllo, offre maggiori opportunità per pratiche evasive semplici, immediate e ripetute (mancata o parziale registrazione dei ricavi o dei corrispettivi, annotazione di costi inesistenti o "non inerenti"[2]). La grande società, avendo una struttura organizzativa complessa ed organismi di controllo interno ed esterno, può essere indotta a pratiche evasive più sofisticate, non di rado confinanti con l'elusione fiscale[3], tra le quali svariate forme di pianificazione fiscale internazionale.

---

[2] Tipico il caso in cui un bene, acquistato per essere destinato all'attività imprenditoriale o professionale (con relativo recupero dell'Iva, ammortamento del costo d'acquisto e deduzione dei costi di esercizio) viene impiegato per finalità personali o familiari.

[3] Elevati sono i rischi di evasione riconducibili all'attribuzione di un valore diverso da quello di mercato (il "valore normale" delle norme tributarie), che consente di ridistribuire l'imponibile tra residenti in paesi diversi e lucrare sulle differenze di imposizione. L'abuso dei *prezzi di trasferimento* è utilizzato soprattutto dalle multinazionali per spostare profitti da una società ad un'altra, minimizzare l'onere fiscale e massimizzare gli utili del gruppo. Ciò avviene sfruttando: lo scambio di beni intangibili, come marchi, brevetti o servizi di ricerca e sviluppo, o di interessi e dividendi per i prestiti infrasocietari; la ripartizione di costi comuni, relativi a direzione e amministratori. Mancando un'effettiva alterità tra i contraenti, il corrispettivo può essere adeguato in funzione di obiettivi di pianificazione fiscale del gruppo societario.

Una seconda distinzione riguarda l'imposizione indiretta, con riferimento alle cessioni di beni o prestazioni di servizi a consumatori finali o a soggetti Iva. Nel primo caso, non essendovi possibilità di recuperare l'Iva e di dedurre i costi sostenuti, è attenuato l'interesse dell'acquirente a pretendere una documentazione fiscalmente adeguata ed è più elevato il rischio di evasione. Nel secondo caso, la necessità per l'acquirente di documentare i costi sostenuti nel corso del ciclo produttivo, riduce il rischio d'evasione collegato alla specifica operazione.

Una più precisa valutazione meriterebbero poi le condotte fraudolente e, in particolare, le false fatturazioni, frequentemente collegate a fenomeni corruttivi, come spesso emerge dalle indagini dell'Autorità Giudiziaria e come confermano i dati relativi al 2011 recentemente forniti alla Corte[4].

D'altra parte, difficilmente il comportamento evasivo si esaurisce in un'unica violazione o in un'unica forma di prelievo. Di norma, si è in presenza di un *circuito dell'evasione* caratterizzato da un effetto domino, scandito da una successione logico-temporale.

Il passo iniziale è generalmente costituito dalla violazione dell'Iva (mancata emissione di fattura, scontrino o ricevuta fiscale); ad esso consegue una riduzione dell'imponibile dell'Irap, dell'Irpef (o Ires), delle imposte locali e dell'imponibile contributivo. Non di rado si conclude sul versante della spesa pubblica con un aggravio della spesa sociale: l'evasore fiscale, riesce spesso a collocarsi in posizione reddituale utile per conseguire, in aggiunta ai frutti diretti dell'evasione, anche i benefici dello stato sociale[5].

8. Diverse opportunità e diverse "propensioni a non dichiarare" sono all'origine della distribuzione del fenomeno evasivo.

In proposito, i dati resi noti dall'Agenzia delle Entrate danno conto, sempre con riferimento ad IVA e IRAP, di andamenti dell'evasione significativamente difformi per aree geografiche e per settori economici. Di fatto, trovano conferma le conclusioni cui

[4] *Cfr.* Relazione al Rendiconto generale dello Stato, 2011, volume I, pag. 88 e segg.

[5] Il richiamo è a quel vasto elenco di benefici erogati da Stato (assegno per il nucleo familiare, integrazione al minimo delle pensioni, assegno di invalidità, mutui e canoni di locazione agevolati dell'edilizia residenziale pubblica, ecc.), regioni ed enti locali (tariffe agevolate per l'asilo nido, buoni scuola e assegni di studio, ticket sanitari, ecc) in base alle condizioni economiche "ufficiali": nel 1997 circa 100 mila miliardi di lire. Per disporre di uno strumento più adeguato è stato varato nel '98 (d.lgs. n. 109/1998) l'ISEE, o *redditometro per il welfare* o *riccometro*; una sintesi di tre variabili: reddito, patrimonio mobiliare ed immobiliare del nucleo familiare e una scala di equivalenza che "normalizza" la situazione economica del nucleo in rapporto al numero ed allo status dei suoi componenti. Attualmente, l'ISEE è oggetto di una profonda revisione.

sono pervenute diversi studi e le evidenze che emergono dall'attività di controllo della stessa amministrazione finanziaria.

A livello territoriale, il Sud e le Isole si presentano come le aree a più alto tasso di evasione (40,1 per cento per l'IVA e 29,4 per cento per l'IRAP), a fronte di una "devianza" pressoché dimezzata nel nord del Paese. Le differenze si invertono, se invece si guarda ai valori assoluti: il grosso dell'evasione si concentra nelle aree (Nord Ovest e Nord Est) in cui si realizza la quota più rilevante del volume d'affari e del reddito del nostro paese.

LA PROPENSIONE AD EVADERE L'IVA E L'IRAP – MEDIA 2007 - 2009 (*)
(milioni di euro)

	Aree territoriali					Settori					
Imposte	**Italia**	Nord ovest	Nord est	Centro	Sud Isole	Agricoltura	Industria SS	Costruzioni	trasporti e comunicazioni	Credito,attività immobiliari	imprenditoriali ne e altre attività di servizio
IVA											
gettito evaso	38.269	9.944	6.738	6.910	14.677						
propensione all'evasione *	29,3	25,7	24,5	24,6	40,1						
IRAP											
gettito evaso	8342	1811	1740	1973	2818	358	883	572	2820	2867	841
propensione all'evasione *	19,4	12,7	17,5	21,4	29,4	37,8	7,8	17,9	24,8	32,7	11,3

Fonte: elaborazioni su dati Agenzia delle entrate.
(*) Gettito evaso in percentuale del gettito potenziale.

La distribuzione per settori economici conferma, a sua volta, l'elevata propensione ad evadere in Agricoltura e nel Terziario privato, con un tasso compreso fra tre e cinque volte quello calcolato per l'industria in senso stretto.

Sul piano generale va rilevato come il fenomeno evasivo risenta della notevole polverizzazione produttiva del sistema economico italiano, caratterizzato da un elevato numero di operatori di ridotte dimensioni.

Un ulteriore aspetto, ancora non adeguatamente analizzato è quello delle imposte dichiarate e non versate, che si traduce molto spesso in inesigibilità delle somme dovute per effetto di insolvenze sopravvenute o, in non pochi casi, preordinate già nel momento in cui si è determinato il presupposto.

Gli effetti dell'evasione

9. Il livello di evasione segna un primato gravido di implicazioni per una realtà come quella italiana, in cui un'elevata evasione fiscale si coniuga con altrettanto elevati livelli della pressione fiscale e del debito pubblico: offrendo la misura dei guasti distributivi e del circolo vizioso della finanza pubblica che ne sono alimentati; e, nello stesso tempo, lasciando intuire gli spazi che si offrono ad un'azione di recupero dell'evasione in grado di soddisfare contemporaneamente esigenze di gettito ed obiettivi redistributivi in direzione di un fisco più equo e meno distorsivo nei confronti del sistema economico.

L'evasione comporta effetti negativi sull'equilibrio finanziario, in termini di equità, distribuzione del reddito, efficiente allocazione delle risorse e, infine, livello di etica pubblica e coesione sociale.

Gli effetti *sull'equilibrio della finanza pubblica* sono i più intuitivi ove si consideri il mancato gettito causato dall'evasione e, in assenza di correttivi, la sua traduzione in una crescita del debito pubblico. In proposito, è stato stimato in passato che se l'evasione italiana dal 1970 fosse stata pari al livello statunitense (inferiore di tre punti), il debito pubblico sarebbe stato, dopo venti anni, molto più basso (76% del Pil invece di 108%) e l'aggiustamento fiscale necessario per riequilibrare la finanza pubblica molto meno impegnativo. Una conclusione, questa, di estrema attualità!

Gli effetti *sull'equità del prelievo e sulla distribuzione del reddito* alterano gli obiettivi del sistema tributario nella ripartizione del carico fiscale. Ciò intacca l'equità verticale quando l'occultamento dell'imponibile sovverte la progressività (scala delle aliquote, detrazioni, deduzioni, ecc.) voluta dal legislatore. Anche più devastanti sono le alterazioni dell'equità orizzontale data la non uniformità dei criteri di accertamento e delle opportunità di evasione (con o senza la ritenuta alla fonte). Come già si è detto, ulteriori effetti distributivi si aggiungono, come "premio" all'evasione, sul versante della spesa sociale e della remunerazione dei fattori produttivi. L'evasore dichiarando un reddito inferiore accede a determinate prestazioni dello stato sociale.

Rilevanti sono gli *effetti sull'allocazione delle risorse*, fra settori, attività, fattori e territori; i differenziali di evasione inducono a spostarsi verso quelli con maggiore evasione (gravati da minori costi fiscali, contributivi, amministrativi e del lavoro). Tassi di evasione differenziati alterano la concorrenza, con una perdita dell'efficienza

complessiva del sistema economico. Non di rado, una più elevata evasione si coniuga con una bassa efficienza, svolgendo un ruolo di compensazione (favorendo il nanismo imprenditoriale con la sopravvivenza di imprese marginali, che trovano spazio a scapito delle imprese più efficienti ma con minori possibilità di evasione) e amplificazione (sul sistema economico si scaricano non solo i costi delle inefficienze produttive ma anche gli ulteriori oneri delle inefficienze fiscali). Questo spiega perché sommerso ed evasione fiscale violano le condizioni di trasparenza dei mercati e di libera concorrenza.

L'evasione, infine, produce *effetti negativi sull'etica e la coesione sociale* quali: l'assenza di trasparenza e la prevalenza del compromesso nelle relazioni contrattuali, la frattura categoriale (a seconda del diverso tasso d'evasione), l'invidia o l'emulazione.

Conclusioni

Il recupero di quote crescenti di evasione rappresenta una delle condizioni per il riequilibrio della finanza pubblica, per il contenimento delle sperequazioni distributive e per l'avvio della ripresa economica.

Onde procedere in tale direzione è necessario poter contare su un'elevata sensibilità politica e su un ampio consenso sociale.

Nello stesso tempo è però anche necessario dotarsi di strategie più direttamente volte a favorire la spontanea emersione delle basi imponibili, assegnando all'attività di controllo e di repressione un ruolo certamente rilevante ma non esclusivo nella gestione del rapporto con il contribuente.

Sotto tale profilo molti passi in avanti sono stati operati soprattutto con il potenziamento della strumentazione conoscitiva a disposizione dell'amministrazione. Ciò che ancora sembra mancare è la possibilità di una compiuta e sistematica interlocuzione con il contribuente nella fase dell'adempimento.

Segnali positivi in questa direzione, e verso un approccio più 'scientifico' e razionale al fenomeno evasivo, si rinvengono nei contenuti del ddl delega di riforma fiscale, attualmente all'esame della Camera dei Deputati (A.C. 5261).

In un futuro auspicabilmente vicino, l'azione dell'amministrazione dovrebbe essere destinata ad esprimersi attraverso una strategia articolata basata sulla conoscenza del fenomeno (*tax gap*) e della sua evoluzione, secondo una metodologia scientifica e trasparente, sull'azione persuasiva e di assistenza al contribuente nella fase

dell'adempimento e sull'azione di contrasto e repressione. E' in questo contesto che potrebbe manifestarsi la forza risolutiva di una terza componente della complessiva strategia di politica fiscale: destinare almeno parte dei recuperi della lotta all'evasione alla riduzione del prelievo complessivo; un modo per dare concretezza ad una sorta di "patto sociale", basato su un diffuso consenso nei confronti dell'azione di riduzione dell'evasione.