

## **ALLEGATO IV**

### **Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva**

PAGINA BIANCA

## INDICE

<b>I.</b>	<b>SINTESI .....</b>	<b>52</b>
<b>II.</b>	<b>L'ECONOMIA NON OSSERVATA: CARATTERISTICHE STRUTTURALI ED EVOLUZIONE TEMPORALE 2017-2020 .....</b>	<b>58</b>
II.1	La definizione di economia non osservata (NOE) nella Contabilità nazionale e l'attuale metodo di stima del sommerso economico .....	58
II.2	Principali evidenze per il 2020.....	59
<b>III.</b>	<b>EVASIONE FISCALE E CONTRIBUTIVA .....</b>	<b>72</b>
III.1	Principali evidenze per il periodo 2016-2020 .....	72
III.2	Quantificazione delle maggiori entrate da adempimento spontaneo .....	105
<b>IV.</b>	<b>STRATEGIE E RISULTATI DEGLI INTERVENTI DI PREVENZIONE E CONTRASTO ....</b>	<b>108</b>
IV.1	Prevenzione e contrasto dell'evasione fiscale.....	108
IV.2	Prevenzione e contrasto dell'evasione contributiva .....	133
<b>V.</b>	<b>VALUTAZIONE DI ALCUNE <i>POLICY</i> E ANALISI DI ALCUNE POTENZIALI LINEE DI INTERVENTO.....</b>	<b>146</b>
V.1	La valutazione delle <i>policy</i> .....	146
V.2	Analisi di alcune aree di intervento.....	158
	<b>APPENDICI METODOLOGICHE .....</b>	<b>181</b>

## I. SINTESI

La struttura della presente Relazione<sup>1</sup>, in continuità con l'edizione del 2022, trova riscontro negli obiettivi posti dalla legge n. 196 del 2009 e tiene conto delle novità introdotte con la legge di bilancio per il 2021 e con il PNRR.

In particolare, nei Capitoli II e III sono riportati, rispettivamente, i dati relativi all'economia sommersa e le stime del *tax gap* - fiscale e contributivo- aggiornati al 2020. Il Capitolo III contiene anche la conseguente quantificazione delle maggiori risorse derivanti dal miglioramento dell'adempimento spontaneo. Il Capitolo IV è dedicato ad illustrare i risultati conseguiti nell'azione di contrasto dell'evasione fiscale e contributiva nell'anno 2022. Infine, il Capitolo V propone alcune valutazioni di *policy* e analisi di aree di possibile intervento.

Sulla base dei Conti nazionali pubblicati a marzo del 2023, il valore aggiunto generato dal **sommerso economico** evidenzia una **tendenza decrescente a partire dal 2018**, che **culmina con una flessione del 14,5% nel 2020**, attestandosi a 157,3 miliardi di euro. Questo ultimo anno è stato caratterizzato dal fermo delle attività economiche, indotto dalle misure per contrastare la pandemia da COVID 19, determinando una contrazione del Pil a prezzi correnti pari al 7,5%. Anche se si considera il *trend* macroeconomico, rapportando il valore aggiunto generato dal sommerso economico al Pil, si conferma la tendenza decrescente; l'incidenza sul Pil, infatti, scende dal 11,2% del 2017 al 9,5% del 2020.

Come noto le stime del sommerso economico, che è una delle componenti dell'economia non osservata, non consentono di quantificare direttamente le entrate complessivamente sottratte alla finanza pubblica dall'**evasione fiscale e contributiva**. Per questa ragione come indicatore dell'evasione viene utilizzato il *tax gap*, che si pone l'obiettivo di misurare l'impatto del mancato adempimento degli obblighi di dichiarazione e versamento delle principali imposte e dei contributi<sup>2</sup>. All'analisi del *tax gap*, effettuata dall'Agenzia delle entrate, dal Dipartimento delle finanze e dall'Istat, è dedicato il Paragrafo III.1, mentre la metodologia è descritta nella prima parte dell'Appendice. Malgrado la natura del *tax gap* e del sommerso economico sia diversa, è interessante rilevare che l'andamento di queste due variabili, nel medio periodo, è piuttosto simile.

La Tabella I.1 mostra che, in media, per il **triennio 2018-2020**, per il quale si dispone di un quadro completo delle valutazioni, il **gap complessivo risulta di circa 96,3 miliardi di euro**, di cui 84,4 miliardi di mancate entrate tributarie e 11,9 miliardi di mancate entrate contributive. Tale risultato risente in modo particolare della riduzione significativa del *gap* in valore assoluto registrata nel 2020. In particolare, il *gap* complessivo, tributario e contributivo, risulta pari a 86,9 miliardi di euro, con una riduzione di 12,7 miliardi di euro rispetto al 2019, di cui circa 76 miliardi di sole entrate tributarie, con una riduzione di quasi 11 miliardi di euro rispetto al 2019.

Tuttavia, occorre evidenziare che questi risultati sono fortemente influenzati dalla peculiarità dell'anno d'imposta 2020, caratterizzato dalla crisi pandemica. Infatti, a seguito dello *shock* derivato dalla suddetta crisi, la previsione normativa di molteplici forme di esenzione e agevolazione fiscale ha contribuito a ridurre in modo significativo il gettito

<sup>1</sup> La presente Relazione è stata approvata dalla [Commissione](#) nella seduta del 25 settembre 2023.

<sup>2</sup> In termini generali, si può dire che, quando viene utilizzata la metodologia c.d. *top down*, il *tax gap* è calcolato partendo dalle stime del sommerso economico ed effettuando una serie di ulteriori elaborazioni, come più dettagliatamente documentato nell'Appendice a questa Relazione. La prima parte dell'Appendice descrive nel dettaglio la metodologia seguita per la stima dei diversi *tax gap*.

potenziale. L'analisi della serie storica del *gap* in valore assoluto risulta, quindi, profondamente influenzata dallo *shock* pandemico che rende l'anno d'imposta 2020 anomalo (*outlier*) rispetto agli altri anni d'imposta.

Anche l'analisi in termini relativi del *tax gap*, ovvero la stima della propensione al *gap*, calcolata attraverso il rapporto tra il *tax gap* in valore assoluto e il gettito potenziale, deve essere valutata con estrema cautela dal punto di vista dei risultati complessivi, riportati nella Tabella I.2. Infatti, la propensione al *gap* si riduce di un punto percentuale nel 2020, raggiungendo il picco minimo del 17,3%. Tuttavia, tale risultato, rappresentando una semplice media ponderata della propensione al *gap* delle singole imposte, risulta anch'esso profondamente distorto dalla variazione del gettito potenziale osservata nel 2020.

La Tabella I.3 può aiutare a comprendere l'effettiva scomposizione dei contributi di ciascuna imposta alla propensione al *gap*<sup>3</sup>. **La differenza nella propensione al *gap* tra il 2020 e il 2019 è dovuta quasi totalmente all'IVA**, con un contributo alla riduzione di 0,5 punti percentuali, cui corrisponde anche una riduzione della propensione al *gap* dal 19,9% al 19,2%. Nel caso dell'IVA, quindi, il contributo al *gap* si è ridotto a causa della riduzione di entrambe le componenti, ovvero la propensione al *gap* dell'imposta nonché il peso dell'imposta potenziale sul totale.

Invece, per quanto riguarda l'evasione dell'IRPEF sul lavoro autonomo e d'impresa, **la riduzione di 0,4 punti percentuali dipende esclusivamente dal fatto che, a fronte di una propensione al *gap* che aumenta dal 69,2% al 69,7%, il peso dell'imposta potenziale sul totale si riduce**, come si evince dalla Tabella I.2<sup>4</sup>.

L'effetto complessivo è, pertanto, dovuto prevalentemente alla variazione dei pesi del gettito potenziale di ciascuna imposta rispetto al totale. In particolare, se il peso dell'imposta potenziale IRPEF di autonomi e imprenditori non si fosse ridotto - a causa dello *shock* pandemico - di 0,7 punti percentuali, l'incremento della propensione al *gap* di questa imposta avrebbe avuto un impatto ben maggiore sulla propensione al *gap* complessiva.

<sup>3</sup> Nella Tabella I.3 sono calcolati, per ciascuna imposta il peso dell'imposta potenziale e il contributo alla propensione al *gap*. In termini analitici, la propensione al *gap* aggregata è data da  $PG = TG/IP$ , dove  $TG$  è il *tax gap* e  $IP$  è l'imposta potenziale. Questo rapporto può essere riscritto come  $PG = \sum_i TG_i / \sum_i TP_i = \sum_i (TG_i / TP_i) \times TP_i / \sum_i TP_i$ , dove  $TG_i / TP_i$  è la propensione al *gap* per l'imposta  $i$  mentre  $TP_i / \sum_i TP_i$  è il peso dell'imposta potenziale  $i$  sulla imposta potenziale totale. Il contributo al *gap* per ciascuna imposta è il prodotto di questi due fattori e la somma dei contributi al *gap* di ciascuna imposta è pari al *gap* totale.

<sup>4</sup> Un effetto simile ma molto meno rilevante si riscontra anche sull'IRES. In generale, dunque, tale effetto sembra essere strettamente connesso con il *tax gap* delle imposte dirette ed è quindi probabilmente collegato all'autoliquidazione delle imposte.

**TABELLA I.1: GAP DELLE ENTRATE TRIBUTARIE E CONTRIBUTIVE IN MILIONI DI EURO**

Tipologia di imposta	2016	2017	2018	2019	2020	Differenza 2020-2016	Media 2018-2020
IRPEF lavoro dipendente (irregolare)	4.103	4.338	4.431	4.589	3.855	-248	4.292
IRPEF lavoro autonomo e impresa	33.357	33.327	32.923	32.476	28.212	-5.145	31.204
Addizionali locali IRPEF (lavoro dipendente)	768	799	797	803	696	-72	765
IRES	10.287	8.632	7.906	8.980	8.487	-1.800	8.458
IVA	34.162	36.824	31.158	26.889	22.899	-11.263	26.982
IRAP	4.952	5.109	5.197	5.026	4.613	-340	4.945
LOCAZIONI	767	729	693	551	121	-646	455
CANONE RAI	240	225	239	241	248	9	243
ACCISE sui prodotti energetici	1.611	2.077	1.498	1.914	1.722	111	1.711
IMU-TASI	5.721	5.514	5.455	5.462	5.191	-530	5.369
<b>Totale entrate tributarie</b>	<b>95.968</b>	<b>97.575</b>	<b>90.297</b>	<b>86.932</b>	<b>76.044</b>	<b>-19.924</b>	<b>84.424</b>
<b>Totale entrate tributarie (al netto delle accise e dell'IMU)</b>	<b>88.636</b>	<b>89.983</b>	<b>83.344</b>	<b>79.556</b>	<b>69.131</b>	<b>-19.505</b>	<b>77.344</b>
Entrate contributive carico lavoratore dipendente	2.764	2.928	2.940	2.965	2.547	-217	2.818
Entrate contributive carico datore di lavoro	8.119	8.804	9.317	9.719	8.311	192	9.115
<b>Totale entrate contributive</b>	<b>10.883</b>	<b>11.731</b>	<b>12.257</b>	<b>12.684</b>	<b>10.858</b>	<b>-25</b>	<b>11.933</b>
<b>Totale entrate tributarie e contributive</b>	<b>106.851</b>	<b>109.306</b>	<b>102.554</b>	<b>99.616</b>	<b>86.902</b>	<b>-19.949</b>	<b>96.357</b>

**TABELLA I.2: PROPENSIONE AL GAP NELL'IMPOSTA**

Propensione al gap nell'imposta	2016	2017	2018	2019	2020	Differenza 2020-2016	Media 2018-2020
IRPEF lavoro dipendente (irregolare)	2,8%	2,9%	2,8%	2,8%	2,4%	-0,4%	2,7%
IRPEF lavoro autonomo e impresa	66,4%	68,0%	67,5%	69,2%	69,7%	3,2%	68,8%
Addizionali locali IRPEF (lavoro dipendente)	7,1%	7,3%	7,1%	7,0%	6,3%	-0,8%	6,8%
IRES	26,6%	23,7%	21,4%	23,8%	24,9%	-1,7%	23,4%
IVA	25,9%	27,3%	22,9%	19,9%	19,2%	-6,7%	20,6%
IRAP	18,8%	18,8%	18,5%	18,2%	17,7%	-1,1%	18,1%
LOCAZIONI	9,4%	8,8%	8,3%	6,7%	1,6%	-7,7%	5,6%
CANONE RAI	9,9%	10,3%	10,8%	10,9%	11,2%	1,3%	11,0%
ACCISE sui prodotti energetici	8,4%	10,7%	7,8%	9,7%	10,8%	2,4%	9,4%
IMU-TASI	23,7%	23,0%	22,7%	22,8%	22,1%	-1,5%	22,5%
<b>Totale</b>	<b>20,8%</b>	<b>21,0%</b>	<b>19,1%</b>	<b>18,3%</b>	<b>17,3%</b>	<b>-3,6%</b>	<b>18,2%</b>
<b>Totale al netto delle accise e dell'IMU</b>	<b>21,2%</b>	<b>21,4%</b>	<b>19,4%</b>	<b>18,4%</b>	<b>17,2%</b>	<b>-4,0%</b>	<b>18,4%</b>

Per il lavoro dipendente la propensione è calcolata come il rapporto tra la stima dell'evasione fiscale per i lavoratori dipendenti irregolari e l'ammontare delle ritenute IRPEF sui lavoratori dipendenti pubblici e privati (al lordo della stima sull'evasione dei lavoratori irregolari). Eventuali imprecisioni derivano dagli arrotondamenti.

**TABELLA I.3: CONTRIBUTI DI CIASCUNA IMPOSTA ALLA PROPENSIONE AL GAP - 2019-2020**

Tipologia di imposta	2019			2020			Differenza		
	Propensione al gap	Peso del gettito potenziale sul totale	Contributo alla propensione al gap	Propensione al gap	Peso del gettito potenziale sul totale	Contributo alla propensione al gap	Propensione al gap	Pesi	Contributi
	(a)	(b)	(c) = (a) x (b)	(a)	(b)	(c) = (a) x (b)			
IRPEF lavoro dipendente (irregolare)	2,8%	34,1%	1,0%	2,4%	36,4%	0,9%	-0,4%	2,3%	-0,1%
IRPEF lavoro autonomo e impresa	69,2%	9,9%	6,8%	69,7%	9,2%	6,4%	0,5%	-0,7%	-0,4%
Addizionali locali IRPEF (lavoro dipendente)	7,0%	2,4%	0,2%	6,3%	2,5%	0,2%	-0,7%	0,1%	0,0%
IRES	23,8%	7,9%	1,9%	24,9%	7,8%	1,9%	1,0%	-0,2%	0,0%
IVA	19,9%	28,5%	5,7%	19,2%	27,1%	5,2%	-0,7%	-1,4%	-0,5%
IRAP	18,2%	5,8%	1,1%	17,7%	5,9%	1,0%	-0,5%	0,1%	0,0%
LOCAZIONI	6,7%	1,7%	0,1%	1,6%	1,7%	0,0%	-5,1%	-0,1%	-0,1%
CANONE RAI	10,9%	0,5%	0,1%	11,2%	0,5%	0,1%	0,3%	0,0%	0,0%
ACCISE sui prodotti energetici	9,7%	4,1%	0,4%	10,8%	3,6%	0,4%	1,1%	-0,5%	0,0%
IMU	22,8%	5,0%	1,1%	22,1%	5,3%	1,2%	-0,6%	0,3%	0,0%
<b>Totale</b>	<b>18,3%</b>	<b>100,0%</b>	<b>18,3%</b>	<b>17,3%</b>	<b>100,0%</b>	<b>17,3%</b>	<b>-1,0%</b>	<b>0,0%</b>	<b>-1,0%</b>

Appare, dunque, confermata la tendenza alla contrazione dell'economia sommersa e dell'evasione fiscale nel medio periodo, a beneficio dell'efficienza e dell'equità dell'intero sistema economico con conseguenti impatti positivi sulla finanza pubblica.

A seguito della novità introdotta con la legge di bilancio per il 2021<sup>5</sup>, la quantificazione di tali impatti deriva da un'articolata procedura. Il presupposto è il calcolo della riduzione del *tax gap* "riferita al terzo anno precedente alla predisposizione della legge di bilancio". Questo calcolo si basa sul confronto tra il *tax gap* del 2020 (che è appunto il terzo anno precedente il 2023) e il *tax gap* del 2019, a parità di base imponibile potenziale. Secondo le stime riportate nel Paragrafo III.2, la riduzione del *tax gap* del 2020 rispetto al 2019, escludendo l'effetto dovuto alla variazione delle basi imponibili potenziali occorsa tra questi due anni, risulta compresa tra un minimo di 235 milioni di euro (nel caso del calcolo basato sulla variazione della propensione al *gap*) e a un massimo di 8,7 miliardi di euro (nel caso del calcolo basato sulla variazione assoluta del *tax gap*). Tale differenza si spiega con il dato anomalo del gettito potenziale nell'anno d'imposta 2020, che riduce notevolmente l'impatto della riduzione della propensione al *gap* in termini di recupero di ammontare del gettito complessivo.

Non vengono qui presentate le stime provvisorie relative al *tax gap* 2021 per le principali imposte, in quanto l'Istat ha recentemente effettuato, nelle stime diffuse il 22 settembre 2023, una significativa revisione del PIL per il biennio 2021-2022. Di tale dato potrà tenersi conto nell'Aggiornamento a questa Relazione che verrà pubblicato ad inizio dicembre 2023.

Nella letteratura economica<sup>6</sup> è ormai diffusa la consapevolezza che i livelli e gli andamenti dell'evasione dipendano da un complesso insieme di fattori, tra i quali rivestono un'importanza fondamentale, ancorché non esclusiva, le strategie di prevenzione e contrasto dell'evasione definite ed attuate dalle Pubbliche amministrazioni. Il Capitolo IV è dedicato all'illustrazione di tale strategia che, nel nostro Paese, vede concorrere - insieme all'evoluzione del quadro normativo - una pluralità di soggetti e, in particolare, l'Agenzia delle entrate, l'Agenzia delle dogane e dei monopoli, la Guardia di Finanza, le Regioni e gli

<sup>5</sup> Articolo 1, commi 2 e successivi della legge 178 del 2020. Si noti, in particolare, che il comma 3 di questa norma richiede una quantificazione riferita al terzo anno precedente alla predisposizione della legge di bilancio e quindi riferita, per questa Relazione, al 2019.

<sup>6</sup> La letteratura di riferimento è molto estesa. Un'efficace sintesi è offerta nell'articolo di James Alm, What Motivates Tax Compliance, pubblicato sul Journal of Economic Surveys, volume 33, Issue 2, 2019.

Enti locali, l'Ispettorato nazionale del lavoro (INL), l'Inps e l'Inail. La Tabella I.3 sintetizza i principali risultati conseguiti dalle Amministrazioni direttamente impegnate nelle attività di prevenzione e controllo dell'evasione.

<b>TABELLA I.3: SINTESI DEI PRINCIPALI RISULTATI CONSEGUITI IN MATERIA DI CONTRASTO ALL'EVASIONE</b>		
Agenzia delle entrate	Lettere di promozione della compliance	Invio, nel 2022, di oltre 2.521 mila comunicazioni a cittadini che avevano dimenticato di riportare in dichiarazione una parte del loro reddito complessivo e che sono stati messi in condizione di rimediare con sanzioni più lievi agli errori compiuti nel passato. Nei primi 9 mesi del 2023, inoltre, le comunicazioni inviate sono pari a 2.742 mila.
	Misure volte ad attrarre persone e imprese estere in Italia	n. 15 soggetti ammessi al regime di <i>cooperative compliance</i> n. 421 istanze di <i>patent box</i> concluse, di cui 181 con accordo
	Controlli eseguiti	426.686 controlli eseguiti
Agenzia delle dogane e dei monopoli	Settore Dogane	Gettito: 27,1 miliardi di euro Extra-gettito: MDA per 1,4 miliardi di euro e sanzioni per 1,8 miliardi di euro Campioni analizzati dai laboratori chimici: 34.303 Sequestri: 7,1 milioni di Kg/l e 38,1 milioni di pezzi Valore stimato del sequestro: 794 milioni di euro
	Settore Accise (energie e alcoli)	Gettito: 26,8 miliardi di euro Extra-gettito (MDA): 278,4 milioni di euro Campioni analizzati dai laboratori chimici: 11.949
	Settore Accise (tabacchi)	Gettito: 14,6 miliardi di euro Extra-gettito (svincoli irregolari riscossi): 1,6 milioni di euro Campioni analizzati dai laboratori chimici: 1.562 Sequestri all'interno degli spazi doganali: 1,1 milioni di pacchetti di sigarette, 3.623 sigari e 61,0 kg di tabacco sfuso Sequestri fuori dagli spazi doganali: oltre 210 tonnellate tabacchi
	Settore Giochi	Gettito: 11,2 miliardi di euro Extra-gettito (imposta accertata): 448,7 milioni di euro Extra-gettito (sanzioni tributarie e amministrative): 284,3 milioni di euro
Guardia di Finanza	Indagini di polizia giudiziaria a contrasto dei reati in materia di IVA e imposte dirette	12.122
	Sequestri preventivi per reati in materia di IVA e imposte dirette	2,4 miliardi di euro
	Sequestri di crediti d'imposta inesistenti	2,4 miliardi di euro
	Soggetti denunciati per reati in materia di IVA e imposte dirette	14.045
	Soggetti arrestati per reati in materia di IVA e imposte dirette	290
	Reati in materia di IVA e imposte dirette segnalati all'Autorità Giudiziaria	10.471
	Verifiche, controlli fiscali e altri controlli	55.683
	Evasori totali scoperti	6.270
	Lavoratori in nero e irregolari scoperti	31.164
INL	Attività di vigilanza aziende ispezionate	100.192
	Recupero contributi e premi evasi (€)	1.153.324.990 euro
	Lavoratori in nero	19.932
	Lavoratori irregolari	314.069
INPS Verifiche amministrative	Contributi evasi accertati	301.058.258 euro di maggiori entrate
	Risparmi in termini di mancati pagamenti per prestazioni	54.468.785 euro di minori uscite
INAIL Verifiche amministrative	Premi accertati Censim./Indotto (€)	Dalle attività di verifica svolte dal personale amministrativo sono stati accertati premi per un importo pari a euro 26.280.033

Il Paragrafo I del Capitolo V risponde alla finalità, esplicitamente indicata dall'articolo 10-bis.1, comma 4, lettera e), della legge n. 196 del 2009 di «*valutare i risultati dell'attività di contrasto e prevenzione, nonché di stimolo all'adempimento spontaneo*». Il perse-



guimento di tale obiettivo esige un approccio scientifico, fondato su tecniche econometriche e di *policy evaluation*. In questa edizione della Relazione particolare attenzione sarà dedicata agli impatti dell'aumento della soglia a 65mila euro per il regime forfettario, nonché su quelli connessi al regime della *cooperative compliance* e all'introduzione della fatturazione elettronica.

Nel Paragrafo II del Capitolo V vengono analizzati alcuni temi centrali nel dibattito di politica fiscale, ovvero lo stato di attuazione del PNRR, la regolamentazione delle criptovalute, il contrasto delle frodi IVA e quello dell'elusione fiscale delle multinazionali.

## II. L'ECONOMIA NON OSSERVATA: CARATTERISTICHE STRUTTURALI ED EVOLUZIONE TEMPORALE 2017-2020

### II.1 LA DEFINIZIONE DI ECONOMIA NON OSSERVATA (NOE) NELLA CONTABILITÀ NAZIONALE E L'ATTUALE METODO DI STIMA DEL SOMMERSO ECONOMICO

Gli schemi di misurazione dell'economia su cui si basano i Conti nazionali prodotti dall'Istat definiscono una specifica componente, l'Economia non osservata (o NOE, acronimo inglese di *Non-Observed Economy*), che comprende l'insieme delle attività economiche che, per motivi differenti, sfuggono all'osservazione statistica diretta. L'inclusione delle diverse componenti della NOE nei Conti nazionali consente di rispettare il principio dell'eshaustività nella rappresentazione dei flussi economici (stabilito nei manuali internazionali SNA e SEC<sup>7</sup> e verificato dalle autorità statistiche europee), assicurando la comparabilità internazionale dei dati sul Prodotto interno lordo (Pil) e il Reddito nazionale lordo (Rnl).

Le principali componenti della NOE sono rappresentate dal sommerso economico e dall'economia illegale; il sommerso statistico e l'economia informale ne completano lo spettro.

Il **sommerso economico** include tutte quelle attività che sono volontariamente celate alle autorità fiscali, previdenziali e statistiche. Esso è generato da dichiarazioni non corrette riguardanti sia il fatturato e/o i costi delle unità produttive (in modo da generare una sotto-dichiarazione del valore aggiunto), sia l'utilizzo di *input* di lavoro (ovvero l'impiego di lavoro irregolare). L'**economia illegale** è definita dall'insieme delle attività produttive aventi per oggetto beni e servizi illegali, o che, pur riguardando beni e servizi legali, sono svolte senza adeguata autorizzazione o titolo. Il **sommerso statistico** include tutte quelle attività che sfuggono all'osservazione diretta per inefficienze informative (errori campionari e non campionari, errori di copertura negli archivi, ecc.<sup>8</sup>). Infine, l'**economia informale** include le attività produttive svolte in contesti poco o per nulla organizzati, basati su rapporti di lavoro definiti nell'ambito di relazioni personali o familiari e non regolati da contratti formali.

La **stima del sommerso economico** nei Conti nazionali comprende le componenti relative a:

1. sotto-dichiarazione del valore aggiunto;
2. componente del valore aggiunto riconducibile all'impiego di lavoro irregolare;
3. altre componenti del sommerso economico.

La **sotto-dichiarazione del valore aggiunto** è connessa al deliberato occultamento di una parte del reddito da parte delle imprese attraverso dichiarazioni volutamente errate del fatturato o dei costi alle autorità fiscali (con un analogo comportamento riscontrato nelle rilevazioni statistiche ufficiali). In questo ambito, sul piano delle fonti assume un ruolo centrale il *Frame-SBS*, la base di dati di tipo censuario dei conti economici delle imprese italiane che operano per il mercato, risultato di una complessa procedura di integrazione di

<sup>7</sup> L'applicazione del SEC 2010 è definita dal Regolamento (Ue) del Parlamento europeo e del Consiglio, n. 549/2013, relativo al Sistema europeo dei conti nazionali e regionali dell'Unione europea; il manuale SNA è il System of National Accounts delle Nazioni Unite, la cui versione più recente è quella del 2008.

<sup>8</sup> Con l'adozione, in occasione dell'ultima revisione dei Conti nazionali, di metodi di misurazione basati su nuove fonti informative l'incidenza del sommerso statistico è ormai da considerare marginale.

dati d'indagine e amministrativi. L'ampia disponibilità di dati individuali consente di applicare specifiche procedure di stima per diverse tipologie di impresa, definendo modelli di misurazione adatti alle caratteristiche di segmenti omogenei del sistema produttivo; la popolazione delle unità sottoposte alla procedura comprende tutte le imprese operanti sul mercato che occupano meno di 100 addetti e non rientrano in particolari condizioni di non trattabilità ed esclusione.

Il **valore aggiunto generato dall'impiego di lavoro irregolare** rappresenta l'altra componente rilevante del sommerso economico. La procedura di misurazione si articola in due fasi distinte: nella prima si determina l'*input* di lavoro irregolare, in termini di occupati, posizioni lavorative, ore effettivamente lavorate ed unità di lavoro equivalenti a tempo pieno; nella seconda si definisce il contributo al valore aggiunto generato da ciascuna unità di lavoro a tempo pieno (ULA). Il contributo incide su tre componenti di valore aggiunto: la remunerazione delle unità di lavoro dipendenti; la remunerazione del lavoro degli indipendenti; il *mark-up* degli imprenditori sulla remunerazione dei dipendenti.

La procedura è disegnata in modo di assicurare l'additività delle stime della componente generata dal lavoro irregolare e di quella riferita alla rivalutazione del valore aggiunto.

La Decisione della Commissione del 24/7/1998 prevede, inoltre, che la quota di IVA fatturata regolarmente dal venditore ma poi non versata all'erario, definita nel documento come frode IVA senza consenso, venga misurata ed inclusa nel valore aggiunto in quanto, di fatto, risulta in una quota sommersa del margine operativo lordo. Viene, pertanto, effettuata una stima separata della frode IVA senza consenso, che utilizza come base imponibile il valore aggiunto sottodichiarato e generato dall'impiego di lavoro irregolare.

La stima del sommerso economico viene completata con l'**individuazione di altre componenti specifiche** stimate in maniera indiretta, come l'attività delle famiglie che concedono in affitto gli immobili (ad uso residenziale e non residenziale) di cui sono proprietarie senza un regolare contratto di locazione. Per alcuni settori (alberghi, ristoranti, servizi alla persona) nel valore aggiunto del datore di lavoro è inclusa una stima delle mance ricevute dal personale. Infine, un'ulteriore integrazione alla stima del valore aggiunto emerge al momento della riconciliazione fra le stime indipendenti degli aggregati dell'offerta e della domanda, che porta alla definizione del livello del Pil. Tale integrazione include, in proporzione non identificabile, la quota di economia sommersa che non può essere catturata attraverso le procedure di correzione sopra descritte.

## II.2 PRINCIPALI EVIDENZE PER IL 2020

### II.2.1 La quantificazione del sommerso economico incorporata nei Conti nazionali

Sulla base dei Conti nazionali pubblicati a marzo del 2023, il **valore aggiunto generato dal sommerso economico evidenzia una tendenza decrescente a partire dal 2018**, che culmina con una flessione del 14,5% nel 2020, attestandosi a 157,3 miliardi di euro (Tabella II.2.1). Questo ultimo anno è stato caratterizzato dal fermo delle attività economiche, indotto dalle misure per contrastare la pandemia da COVID 19, determinando una contrazione del Pil a prezzi correnti pari al 7,5%. Anche se si considera il *trend* macroeconomico, rapportando il valore aggiunto generato dal sommerso economico al Pil, si conferma la tendenza decrescente; l'incidenza sul Pil, infatti, scende dal 11,2% del 2017 al 9,5% del 2020 (Tabella II.2.2).

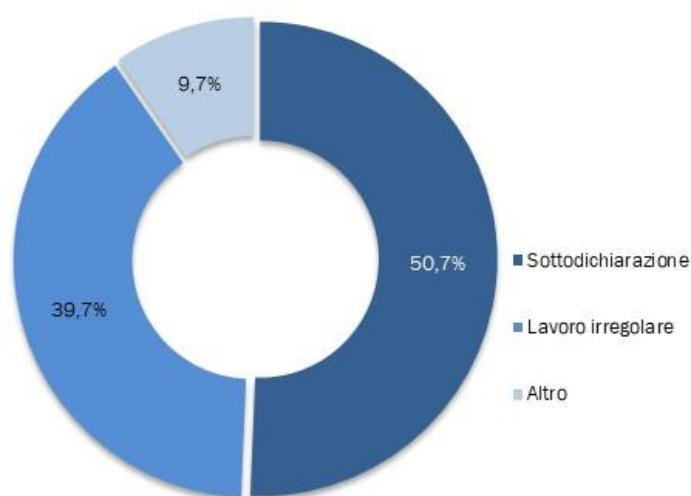
**TABELLA II.2.1: ECONOMIA SOMMERSA. ANNI 2017-2020, MILIONI DI EURO**

Anni	2017	2018	2019	2020
Economia sommersa	194.965	188.931	183.893	157.283
da Sotto-dichiarazione	98.473	93.953	90.397	79.679
da Lavoro irregolare	80.234	78.034	77.033	62.383
Altro	16.257	16.944	16.463	15.222
<b>Totale valore aggiunto</b>	<b>1.557.796</b>	<b>1.589.576</b>	<b>1.611.369</b>	<b>1.502.655</b>
<b>Pil</b>	<b>1.736.593</b>	<b>1.771.391</b>	<b>1.796.649</b>	<b>1.661.020</b>

**TABELLA II.2.2: INCIDENZA DELLE COMPONENTI DELL'ECONOMIA SOMMERSA SUL VALORE AGGIUNTO E SUL PIL - ANNI 2017-2020, VALORI PERCENTUALI**

Anni	2017	2018	2019	2020
Incidenza economia sommersa su valore aggiunto	12,5	11,9	11,4	10,5
da Sotto-dichiarazione	6,3	5,9	5,6	5,3
da Lavoro irregolare	5,2	4,9	4,8	4,2
Altro	1,0	1,1	1,0	1,0
<b>Incidenza economia sommersa su Pil</b>	<b>11,2</b>	<b>10,7</b>	<b>10,2</b>	<b>9,5</b>

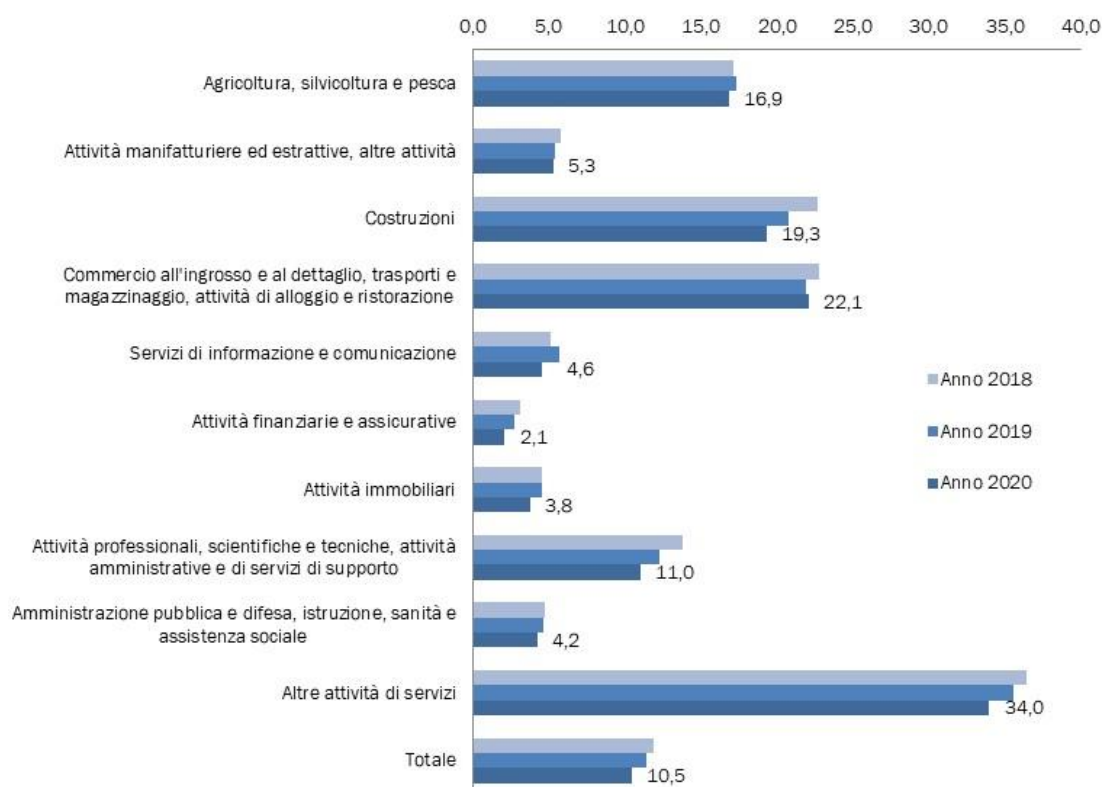
Le componenti più rilevanti dell'economia sommersa sono quelle legate alla correzione della sotto-dichiarazione del valore aggiunto e all'impiego di lavoro irregolare. Nel 2020 esse determinano, rispettivamente, il 50,7% e il 39,7% del valore aggiunto complessivo generato dall'economia sommersa. Meno rilevante, sebbene significativo (9,7%), è il contributo delle altre componenti (mance, fitti "in nero" e integrazione domanda-offerta) (Figura II.2.1).

**FIGURA II.2.1: COMPOSIZIONE DELL'ECONOMIA SOMMERSA - ANNO 2020, VALORI PERCENTUALI**

Fra il 2018 e il 2020, la distribuzione dell'economia sommersa per settore di attività economica non ha subito variazioni di rilievo (Figura II.2.2). La sua incidenza sul valore aggiunto complessivo risulta particolarmente elevata nel settore terziario, e in particolare

nelle Altre attività dei servizi, dove nel 2020 si attesta al 34,0%, nel Commercio, trasporti, alloggio e ristorazione (22,1 %), nelle Costruzioni (19,3%), nell'Agricoltura, silvicoltura e pesca (16,9%) e nelle Attività professionali, scientifiche, tecniche (11,0%). Meno rilevante è il peso del sommerso nelle Attività immobiliari (3,8%) e in quelle finanziarie e assicurative (2,1%), riconducibile per quest'ultime esclusivamente alle Attività ausiliare dell'intermediazione finanziaria. Nel settore Amministrazione pubblica, difesa, istruzione, sanità e assistenza sociale, infine, l'incidenza del sommerso è pari al 4,2% ed è ascrivibile esclusivamente all'attività di produzione per il mercato dell'istruzione, della sanità e dell'assistenza sociale. Le unità classificate nel settore delle Amministrazioni pubbliche sono, infatti, per definizione, escluse dalla popolazione dei potenziali sotto-dichiaranti, né per esse esiste *input* di lavoro irregolare. Si osserva che la contrazione dell'incidenza dell'economia sommersa sul Pil è stata trainata dalla rilevante caduta del sommerso nei settori delle Costruzioni e delle Attività professionali, scientifiche, tecniche (rispettivamente -3,3 e -2,8 punti percentuali dal 2018 al 2020).

**FIGURA II.2.2: INCIDENZA DELL'ECONOMIA SOMMERSA SUL VALORE AGGIUNTO - ANNI 2018-2020, VALORI PERCENTUALI**



Al fine di individuare le caratteristiche dell'economia sommersa, che appare più legata al tipo di mercato in cui si svolgono le transazioni e alla tipologia dei clienti/fornitori, nelle tabelle che seguono si propone una disaggregazione settoriale che classifica i prodotti/servizi sulla base dell'omogeneità delle loro funzioni (e dei mercati cui si rivolgono) piuttosto che del processo produttivo.

Nella classificazione proposta, le attività economiche dell'industria sono distinte in Produzione di beni di consumo, Produzione di beni di investimento e Produzione di beni intermedi (che include il comparto energetico e della gestione dei rifiuti). Nel settore terziario, le attività dei Servizi professionali sono analizzate separatamente dagli Altri servizi alle imprese. Inoltre, dal settore dei Servizi generali forniti dalle Amministrazioni pubbliche (regolamentazione, affari esteri, difesa, giustizia, ordine pubblico ecc.) è stato scorporato

quello dell'Istruzione, sanità e assistenza sociale, trattandosi di attività in cui, nel segmento di mercato, è presente una significativa componente di sommerso.

Se nel 2020, come già evidenziato, l'incidenza sul valore aggiunto complessivo dei flussi generati dall'economia sommersa è pari al 10,5% (Tabella II.2.2), i settori in cui tale incidenza è più elevata sono gli Altri servizi alle persone (34,0%) e il Commercio, trasporti, alloggio e ristorazione (22,1%), seguiti da quelli delle Costruzioni (19,3%), dell'Agricoltura (16,9%) e dei Servizi professionali (11,2%). Nel settore Istruzione, sanità e assistenza sociale, in cui operano imprese, Amministrazioni pubbliche e Istituzioni sociali private al servizio delle famiglie, il valore aggiunto sommerso pesa per il 7% ed è completamente ascrivibile ai produttori per il mercato (Tabella II.2.6).

Dall'esame dell'incidenza delle diverse componenti dell'economia sommersa all'interno del valore aggiunto nel periodo 2017-2020 (Tabelle II.2.3 - II.2.6) emergono importanti differenze settoriali.

Nel settore primario il sommerso è completamente imputabile all'utilizzo di occupazione non regolare. Il sistema fiscale cui sono sottoposte le imprese agricole, infatti, è caratterizzato dalla presenza di regimi forfettari, riduzioni dell'imponibile, applicazione di aliquote ridotte, che rendono difficilmente configurabile la presenza di una dichiarazione mendace del reddito di impresa.

Nel 2020 il peso della sotto-dichiarazione del valore aggiunto sul complesso dell'economia sommersa risulta particolarmente significativo nel Commercio, trasporti, alloggio e ristorazione, negli Altri servizi alla persona, nelle Costruzioni e nei Servizi professionali (pari, rispettivamente, al 12,5%, all'11,2%, all'11,1% e al 7,6%). All'interno dell'industria l'incidenza di tale componente è più marcata nelle attività economiche connesse alla Produzione di beni alimentari e di consumo (8,1%) che non in quelle di Produzione di beni di investimento (2,5%); mentre il peso risulta minimo (0,6%) nella Produzione di beni intermedi, energia e rifiuti (Tabella II.2.6).

Il valore aggiunto prodotto dalla componente di lavoro irregolare è, invece, molto rilevante nel settore degli Altri servizi alle persone, dove pesa per il 21,8% - ed è fondamentalmente imputabile al lavoro domestico - e nell'Agricoltura, silvicoltura e pesca (16,9%). Il contributo del lavoro irregolare è invece decisamente contenuto nei settori dell'industria (tra l'1,1% e il 2,6% nei tre comparti) e in quello degli Altri servizi alle imprese (1,5%) (Tabella II.2.6).

**TABELLA II.2.3: INCIDENZA DELLE COMPONENTI DELL'ECONOMIA SOMMERSA SUL VALORE AGGIUNTO TOTALE PER ATTIVITÀ ECONOMICA - ANNO 2017, VALORI PERCENTUALI**

Macrosettore	Economia sommersa			Totale Economia sommersa
	da Sotto dichiarazione	da Lavoro irregolare	Altro	
Agricoltura, silvicoltura e pesca	-	16,9	-	16,9
Produzione beni alimentari e di consumo	9,4	3,1	-	12,5
Produzione beni di investimento	2,5	1,5	-	4,0
Produzione beni intermedi, energia e rifiuti	0,7	1,5	-	2,2
Costruzioni	12,2	10,7	-	22,9
Commercio all'ingrosso e al dettaglio, trasporti e magazzinaggio, attività di alloggio e ristorazione	13,3	7,9	3,0	24,2
Servizi professionali	11,2	4,5	-	15,7
Altri servizi alle imprese*	2,8	1,7	1,4	5,9
Servizi generali delle A.A.P.P.	-	-	-	-
Istruzione, sanità e assistenza sociale	2,6	6,1	-	8,7
Altri servizi alle persone	13,5	22,7	0,7	36,9
<b>TOTALE</b>	<b>6,3</b>	<b>5,2</b>	<b>1,0</b>	<b>12,5</b>

\*Inclusi i fitti imputati

**TABELLA II.2.4: INCIDENZA DELLE COMPONENTI DELL'ECONOMIA SOMMERSA SUL VALORE AGGIUNTO TOTALE PER ATTIVITÀ ECONOMICA - ANNO 2018, VALORI PERCENTUALI**

Macrosettore	Economia sommersa			Totale Economia sommersa
	da Sotto dichiarazione	da Lavoro irregolare	Altro	
Agricoltura, silvicoltura e pesca	-	17,1	-	17,1
Produzione beni alimentari e di consumo	8,8	2,9	-	11,8
Produzione beni di investimento	2,3	1,4	-	3,7
Produzione beni intermedi, energia e rifiuti	0,6	1,1	-	1,7
Costruzioni	11,8	10,9	-	22,7
Commercio all'ingrosso e al dettaglio, trasporti e magazzinaggio, attività di alloggio e ristorazione	12,4	7,4	3,0	22,8
Servizi professionali	11,4	4,6	-	16,0
Altri servizi alle imprese*	2,4	1,6	1,5	5,6
Servizi generali delle A.A.P.P.	-	-	-	-
Istruzione, sanità e assistenza sociale	2,5	5,4	-	7,8
Altri servizi alle persone	12,7	23,0	0,7	36,4
<b>TOTALE</b>	<b>5,9</b>	<b>4,9</b>	<b>1,1</b>	<b>11,9</b>

\*Inclusi i fitti imputati

**TABELLA II.2.5: INCIDENZA DELLE COMPONENTI DELL'ECONOMIA SOMMERSA SUL VALORE AGGIUNTO TOTALE PER ATTIVITÀ ECONOMICA - ANNO 2019, VALORI PERCENTUALI**

Macrosettore	Economia sommersa			Totale Economia sommersa
	da Sotto dichiarazione	da Lavoro irregolare	Altro	
Agricoltura, silvicoltura e pesca	-	17,3	-	17,3
Produzione beni alimentari e di consumo	8,1	2,9	-	11,0
Produzione beni di investimento	2,2	1,3	-	3,5
Produzione beni intermedi, energia e rifiuti	0,6	1,0	-	1,6
Costruzioni	11,0	9,8	-	20,8
Commercio all'ingrosso e al dettaglio, trasporti e magazzinaggio, attività di alloggio e ristorazione	12,0	7,0	2,9	21,9
Servizi professionali	9,2	4,6	-	13,8
Altri servizi alle imprese*	2,4	1,7	1,3	5,5
Servizi generali delle A.A.P.P.	-	-	-	-
Istruzione, sanità e assistenza sociale	2,5	5,1	-	7,6
Altri servizi alle persone	11,5	23,3	0,8	35,6
<b>TOTALE</b>	<b>5,6</b>	<b>4,8</b>	<b>1,0</b>	<b>11,4</b>

\*Inclusi i fitti imputati

**TABELLA II.2.6: INCIDENZA DELLE COMPONENTI DELL'ECONOMIA SOMMERSA SUL VALORE AGGIUNTO TOTALE PER ATTIVITÀ ECONOMICA - ANNO 2020, VALORI PERCENTUALI**

Macrosettore	Economia sommersa			Totale Economia sommersa
	da Sotto dichiarazione	da Lavoro irregolare	Altro	
Agricoltura, silvicoltura e pesca	-	16,9	-	16,9
Produzione beni alimentari e di consumo	8,1	2,6	-	10,8
Produzione beni di investimento	2,5	1,2	-	3,6
Produzione beni intermedi, energia e rifiuti	0,6	1,1	-	1,7
Costruzioni	11,1	8,2	-	19,3
Commercio all'ingrosso e al dettaglio, trasporti e magazzinaggio, attività di alloggio e ristorazione	12,5	6,1	3,5	22,1
Servizi professionali	7,6	3,6	-	11,2
Altri servizi alle imprese*	2,3	1,5	1,1	4,8
Servizi generali delle A.A.P.P.	-	-	-	-
Istruzione, sanità e assistenza sociale	2,1	4,8	-	7,0
Altri servizi alle persone	11,2	21,8	0,9	34,0
<b>TOTALE</b>	<b>5,3</b>	<b>4,2</b>	<b>1,0</b>	<b>10,5</b>

\*Inclusi i fitti imputati

## II.2.2 Il lavoro irregolare nel 2020

Il ricorso al lavoro non regolare da parte di imprese e famiglie è un dato strutturale del mercato del lavoro italiano. Dopo aver segnato nel 2019 una flessione dell'1,6%, nel 2020 le