

**Attività conoscitiva preliminare all'esame del disegno di legge recante
bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e
bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022
(S. 1586 Governo)**

**Dossier
L'economia non osservata**

**Commissioni congiunte
5^a Commissione "Bilancio" del Senato della Repubblica
V Commissione "Bilancio, tesoro e programmazione" della Camera dei Deputati
Roma, 11 novembre 2019**

A. Evasione fiscale e misure di contrasto nella manovra di bilancio

Le stime della “Relazione sull'Economia Non Osservata e sull'evasione fiscale e contributiva” – presentata contestualmente alla NADEF 2019 – evidenziano in media, nel triennio 2014-2016, un divario tra le imposte e i contributi effettivamente versati rispetto a quanto i contribuenti avrebbero dovuto versare¹ pari a circa 109,7 miliardi di euro, di cui 98,3 miliardi di mancate entrate tributarie e 11,4 miliardi di mancate entrate contributive. Dal 2014 al 2017 si osserva una lenta diminuzione di tale gap nelle entrate tributarie² (4,6 miliardi di euro), che passano da circa 95,4 miliardi nel 2014 a circa 90,8 miliardi nel 2017. Limitando l'analisi al biennio 2016-2017, si osserva una riduzione del divario nelle entrate tributarie pari a 1,1 miliardi di euro, imputabile principalmente alla diminuzione del gap dell'IRPEF per il lavoro autonomo e impresa (-1,9 miliardi) parzialmente compensato dall'incremento del gap dell'IVA (1,1 miliardi) che risulta l'imposta più evasa.

A fronte di un *tax-gap* così elevato il Disegno di legge di bilancio 2020 prevede l'adozione di un piano di forte contrasto all'evasione fiscale con cui stima di recuperare introiti per circa 8 miliardi nel biennio 2020-2021.

In particolare è nel DL fiscale (124/2019) collegato alla manovra, che è contenuto l'insieme di misure per il contrasto all'evasione e alle frodi fiscali. Tra i principali interventi ricordiamo l'estensione del regime del *reverse charge* (per il contrasto all'illecita somministrazione di manodopera) e l'introduzione del controllo preventivo delle compensazioni di crediti per imposte dirette effettuate tramite modello F24, dall'avvio della presentazione telematica del Documento di Accompagnamento Semplificato (DAS) nella filiera distributiva dei carburanti oltre che da disposizioni nel settore dei giochi. Sempre nello stesso decreto sono previste, inoltre, modifiche al regime dell'utilizzo del contante nonché la cd. lotteria degli scontrini, l'istituzione di estrazioni e premi speciali per le spese pagate con moneta elettronica e l'esenzione della tassazione dei premi stessi.

Al fine di fornire un contributo alla discussione, il presente dossier riporta i principali risultati delle stime dell'economia non osservata (rilasciata lo scorso

¹ Ipotizzando un regime di perfetto adempimento degli obblighi previsti dalla legislazione vigente.

² Valori al netto dell'Irpef e relative addizionali sul lavoro dipendente e della TASI.

15 ottobre) calcolate dall'Istat nell'ambito delle stime dei Conti economici nazionali. Si deve sottolineare che queste nuove stime, che recepiscono la revisione generale dei conti nazionali del 23 settembre, sono state pubblicate successivamente alla "Relazione sull'Economia Non Osservata e sull'evasione fiscale e contributiva" che quindi si è basata sulla versione precedente delle stime. Le valutazioni riguardanti il tax-gap contenute in tale Relazione verranno rese coerenti con la nuova versione dei conti nazionali nelle prossime settimane.

B. L'economia non osservata anni 2014-2017

Nel 2017, il valore aggiunto generato dall'economia non osservata (NOE)³, ovvero dalla somma di economia sommersa e attività illegali, è stimato in circa 211 miliardi di euro, il 12,1% del Pil (erano rispettivamente 207,7 miliardi e 12,2% nel 2016). L'economia sommersa ammonta a poco meno di 192 miliardi di euro e le attività illegali⁴ a circa 19 miliardi. Per quest'ultima componente, pur non essendo oggetto di approfondimento in questo dossier, si segnala che tra il 2014 e il 2017 ha fatto registrare una crescita media annua del 4,7% in termini di valore aggiunto e del 4,9% in termini di spesa per consumi finali delle famiglie. Tale crescita è determinata prevalentemente dal traffico di stupefacenti.

Tornando all'economia non osservata la crescita dell'1,5%, rispetto al 2016, segna una dinamica più lenta rispetto al complesso del valore aggiunto, cresciuto del 2,3%. La diminuzione dell'incidenza sul Pil conferma la tendenza in atto dal 2014, anno in cui si era raggiunto un picco del 13%. La diminuzione è interamente dovuta alla riduzione del peso della componente riferibile al sommerso economico (dal 11,2% al 11,1%).

Le principali componenti dell'economia sommersa⁵ sono costituite dal valore aggiunto occultato tramite comunicazioni volutamente errate del fatturato e/o dei costi (sotto-dichiarazione del valore aggiunto), o generato mediante

³ L'economia non osservata include quelle attività economiche che, per motivi differenti, sfuggono all'osservazione statistica diretta. Le componenti della Noe sono: il sommerso economico, l'economia illegale, il sommerso statistico e l'economia informale.

⁴ Le attività illegali incluse nel Pil dei paesi UE sono distinte in tre tipologie: produzione e traffico di stupefacenti, servizi di prostituzione e contrabbando di tabacco.

⁵ All'interno dell'economia sommersa, oltre al valore aggiunto occultato e il lavoro irregolare sono considerati: il valore dei fitti in nero, delle mance e una quota che emerge dalla riconciliazione fra le stime degli aggregati dell'offerta e della domanda.

l'utilizzo di input di lavoro irregolare⁶, caratteristica strutturale del mercato del lavoro italiano.

Nel 2017, la correzione della sotto-dichiarazione del valore aggiunto (poco più di 97 miliardi) risulta essere la componente più rilevante in termini percentuali: pesa per il 46,1% (+0,3 punti percentuali rispetto all'anno precedente) sul totale della NOE; l'impiego di lavoro irregolare (circa 79 miliardi) costituisce la seconda componente attestandosi al 37,3% (-0,5 punti percentuali rispetto al 2016). L'incidenza delle altre componenti dell'economia sommersa mance, fitti in nero e integrazione domanda-offerta (16 miliardi), si attesta al 7,6%, rimanendo sostanzialmente stabile rispetto al 2016.

Dalle analisi effettuate, la diffusione del sommerso economico risulta essere legata al tipo di mercato di riferimento e di rapporto cliente-fornitore, piuttosto che alla tipologia di bene/servizio prodotto. Al fine di cogliere in maniera più accurata questa caratteristica del fenomeno, è stata utilizzata una opportuna disaggregazione settoriale capace di cogliere la specificità funzionale dei prodotti/servizi. Le attività industriali sono state così distinte in Produzione di beni di consumo, Produzione di beni di investimento e Produzione di beni intermedi⁷. Nel terziario, le attività dei Servizi professionali sono analizzate separatamente dagli Altri servizi alle imprese.

A livello settoriale si evidenzia che il ricorso alla sotto-dichiarazione del valore aggiunto ricopre un ruolo significativo negli Altri servizi per la persona dove rappresenta il 13,6% del valore aggiunto del comparto e nel Commercio, trasporti, alloggio e ristorazione (13,2%), nelle Costruzioni e nei Servizi professionali (rispettivamente 11,9 e 11,6%). Il fenomeno risulta meno rilevante nelle attività connesse alla Produzione di beni di investimento (2,4%) ed è solo marginale nella Produzione di beni intermedi, energia e rifiuti (0,5%).

L'impiego di lavoro irregolare ha un peso particolarmente rilevante, pari al 22,7% del valore aggiunto, negli Altri servizi per la persona, dove è forte l'incidenza del lavoro domestico, mentre il suo contributo risulta molto limitato nei tre comparti dell'industria in senso stretto (tra l'1,1% e il 3,0%) e negli Altri servizi alle imprese (1,7%).

⁶ Sono definite non regolari le posizioni lavorative svolte senza il rispetto della normativa vigente in materia fiscale-contributiva, quindi non osservabili direttamente presso le imprese, le istituzioni e le fonti amministrative

⁷ In questa attività sono inclusi anche il comparto energetico e della gestione dei rifiuti.

Nel settore dell'Agricoltura, silvicoltura e pesca il valore aggiunto sommerso è generato solo dall'impiego di lavoro irregolare, che rappresenta il 16,9% del totale prodotto dal settore.

Un indicatore dell'incidenza relativa del ricorso al sommerso può essere ottenuto confrontando le distribuzioni settoriali del valore aggiunto complessivo e di quello generato dall'economia sommersa. Il 41,7% del sommerso economico si concentra nel settore del Commercio all'ingrosso e al dettaglio, trasporti e magazzinaggio, attività di alloggio e ristorazione, dove si genera il 21,4% del valore aggiunto totale.

Analogamente l'incidenza relativa del ricorso al sommerso è alta negli Altri servizi alle persone ed è pari al 12,3% del sommerso economico, pur contribuendo il settore solo per il 4,1% alla formazione del valore aggiunto totale. All'opposto, il settore degli Altri servizi alle imprese contribuisce al valore aggiunto dell'intera economia per il 27,2%, mentre il suo peso in termini di sommerso è del 12,7%.

Osservando la seconda componente del sommerso economico, il lavoro irregolare, emerge che nel 2017 sono 3 milioni e 700 mila le unità di lavoro a tempo pieno (ULA) in condizione di non regolarità, occupate in prevalenza come dipendenti (2 milioni e 696 mila unità). L'aumento della componente non regolare (+0,7% rispetto al 2016) segna la ripresa di un fenomeno che nel 2016 si era invece attenuato (-0,7% rispetto al 2015).

Il tasso di irregolarità, calcolato come incidenza percentuale delle ULA non regolari sul totale, risulta stabile nell'ultimo biennio (15,5% nel 2016 e nel 2017) per effetto di una dinamica del lavoro non regolare in linea con quella del totale dell'input di lavoro. Il tasso di irregolarità è più elevato tra i dipendenti rispetto agli indipendenti (rispettivamente il 16,0% e il 14,2%).

Nell'insieme del periodo 2014-2017 il lavoro non regolare presenta una dinamica differenziata e opposta a quella che caratterizza il lavoro regolare: gli irregolari aumentano di circa 59 mila unità (+1,6%) mentre i regolari crescono di 603 mila unità (+3,1%), determinando un leggero calo del tasso di irregolarità (dal 15,6% osservato del 2014 al 15,5% del 2017).

L'incidenza del lavoro irregolare è più elevata nel settore dei servizi (16,8%) e raggiunge livelli particolarmente elevati nel comparto degli Altri servizi alle persone (47,7%) dove la domanda di prestazione lavorative non regolari da parte delle famiglie è rilevante. Molto significativa risulta la presenza di

lavoratori irregolari anche in agricoltura (18,4%), nelle costruzioni (17,0%) e nel Commercio, trasporti, alloggio e ristorazione (15,8%).

In termini assoluti, nel comparto del commercio e quello degli Altri servizi alle persone sono impiegate il 61% del totale delle ULA non regolari (il 63,9% delle ULA dipendenti e il 54,1% delle ULA indipendenti). Nell'Industria in senso stretto, dove la diffusione del lavoro irregolare è contenuta (7,6%), il comparto della Produzione di beni alimentari e di consumo presenta il tasso di irregolarità più elevato (9,3%).

Il confronto tra settori evidenzia che in Agricoltura l'incidenza del lavoro irregolare dipendente è quasi 5 volte superiore a quello del lavoro indipendente (rispettivamente 38,3% e 7,8%), mentre negli Altri servizi alle imprese e nel comparto Istruzione, sanità e assistenza sociale, il tasso di irregolarità degli indipendenti è oltre il doppio di quello dei dipendenti.

Tavola 1 - Economia sommersa e attività illegali e incidenza percentuale delle componenti sul Pil - Anni 2014-2017 (valori correnti; milioni di euro)

COMPONENTI	2014		2015		2016		2017	
	Milioni di euro correnti	Incidenza % sul PIL	Milioni di euro correnti	Incidenza % sul PIL	Milioni di euro correnti	Incidenza % sul PIL	Milioni di euro correnti	Incidenza % sul PIL
Economia sommersa	195.558	12,0	191.145	11,5	189.619	11,2	191.955	11,1
- da Sottodichiarazione	98.558	6,1	93.910	5,7	95.189	5,6	97.165	5,6
- da Lavoro irregolare	80.894	5,0	79.729	4,8	78.492	4,6	78.750	4,5
- Altro	16.106,47	1,0	17.505,71	1,1	15.937,33	0,9	16.040,44	0,9
Attività illegali	16.464	1,0	17.233	1,0	18.078	1,1	18.896	1,1
Economia non osservata	212.022	13,0	208.379	12,6	207.696	12,2	210.852	12,1
Valore aggiunto	1.462.745		1.488.049		1.522.917		1.557.833	
PIL	1.627.406		1.655.355		1.695.590		1.736.602	

Fonte: Istat, Conti Nazionali

Tavola 2 - Composizione delle componenti dell'economia sommersa e attività illegali - Anni 2014-2017 (valori percentuali delle componenti)

COMPONENTI	2014	2015	2016	2017
Sottodichiarazione	46,5	44,8	45,8	46,1
Lavoro irregolare	38,2	38,1	37,8	37,3
Altro	7,6	8,4	7,7	7,6
Attività illegali	7,8	8,2	8,7	9,0
Economia non osservata	100,0	99,5	100,0	100,0

Fonte: Istat, Conti Nazionali

Tavola 3 - Incidenza delle componenti dell'economia sommersa sul valore aggiunto totale e per attività economica - Anni 2014-2017 (valori percentuali)

COMPONENTI	2014				2015				2016				2017			
	Sottodichiarazione	Lavoro irregolare	Altro	Totale	Sottodichiarazione	Lavoro irregolare	Altro	Totale	Sottodichiarazione	Lavoro irregolare	Altro	Totale	Sottodichiarazione	Lavoro irregolare	Altro	Totale
Agricoltura, silvicoltura e pesca	0,0	17,8	0,0	17,8	0,0	16,3	0,0	16,3	0,0	17,4	0,0	17,4	0,0	16,9	0,0	16,9
Produtz. beni alimentari e di consumo	9,9	3,2	0,0	13,2	9,3	3,2	0,0	12,5	9,0	2,9	0,0	11,9	9,2	3,0	0,0	12,2
Produtz. beni di investim.	2,9	1,5	0,0	4,4	2,5	1,5	0,0	4,1	2,9	1,5	0,0	4,4	2,4	1,4	0,0	3,8
Produtz. beni intermedi, energia e rifiuti	0,6	2,4	0,0	3,0	0,7	1,2	0,0	1,9	0,8	1,5	0,0	2,3	0,5	1,1	0,0	1,6
Costruzioni	13,5	9,4	0,0	22,9	12,7	10,1	0,0	22,7	12,4	10,4	0,0	22,8	11,9	10,2	0,0	22,1
Commercio all'ingrosso e al dettaglio, trasporti e magazzinaggio, attività di alloggio e ristorazione	14,6	8,4	3,2	26,3	13,8	8,4	3,2	25,4	13,2	7,9	3,0	24,2	13,2	7,9	3,0	24,0
Servizi professionali	11,2	5,0	0,0	16,2	10,4	5,2	0,0	15,6	11,2	4,8	0,0	16,0	11,6	4,6	0,0	16,2
Altri servizi alle imprese	3,0	2,0	1,5	6,4	2,6	1,7	1,8	6,1	2,8	1,7	1,4	5,8	2,7	1,7	1,4	5,8
Servizi generali delle A.A.P.P.	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Istruzione, sanità e assistenza sociale	2,4	7,0	0,0	9,4	2,4	7,0	0,0	9,4	2,5	6,4	0,0	8,9	2,5	6,0	0,0	8,6
Altri servizi alle persone	15,0	23,7	0,7	39,4	13,8	23,7	0,7	38,2	12,8	22,7	0,7	36,2	13,6	22,7	0,7	36,9
Totale	6,7	5,5	1,1	13,4	6,3	5,4	1,2	12,8	6,3	5,2	1,0	12,5	6,2	5,1	1,0	12,3

Fonte: Istat, Conti Nazionali

Tavola 4 - Distribuzione per attività economica del valore aggiunto totale e del valore aggiunto generato dall'economia sommersa - Anni 2014-2017 (valori percentuali)

COMPONENTI	2014		2015		2016		2017	
	Valore aggiunto totale	Valore aggiunto generato dall'economia sommersa	Valore aggiunto totale	Valore aggiunto generato dall'economia sommersa	Valore aggiunto totale	Valore aggiunto generato dall'economia sommersa	Valore aggiunto totale	Valore aggiunto generato dall'economia sommersa
Agricoltura, silvicoltura e pesca	2,2	3,0	2,3	2,9	2,1	3,0	2,2	3,0
Produs. beni alimentari e di consumo	6,4	6,3	6,4	6,3	6,5	6,3	6,4	6,4
Produs. beni di investim.	6,7	2,2	6,8	2,1	7,0	2,5	6,7	2,1
Produs. beni intermedi, energia e rifiuti	5,6	1,3	5,7	0,8	5,8	1,1	6,4	0,8
Costruzioni	4,5	7,7	4,3	7,7	4,3	7,9	4,2	7,5
Commercio all'ingrosso e al dettaglio, trasporti e magazzinaggio, attività di alloggio e ristorazione	20,5	40,3	20,7	40,9	21,1	40,9	21,4	41,7
Servizi professionali	5,1	6,2	5,1	6,2	5,1	6,6	4,9	6,4
Altri servizi alle imprese	27,5	13,2	27,5	13,1	27,2	12,6	27,2	12,7
Servizi generali delle A.A.P.P.	6,9	0,0	6,7	0,0	6,6	0,0	6,5	0,0
Istruzione, sanità e assistenza sociale	10,5	7,3	10,3	7,5	10,2	7,2	10,1	7,0
Altri servizi alle persone	4,2	12,5	4,2	12,4	4,1	12,0	4,1	12,3

Fonte: Istat, Conti Nazionali

Tavola 5 - Unità di lavoro a tempo pieno (ULA) non regolari per attività economica e posizione nella professione - Anni 2014-2017 (valori assoluti in migliaia)

	2014	2015	2016	2017
		DIPENDENTI		
Agricoltura, silvicoltura e pesca	150	157	165	167
Industria	379	385	376	394
Industria in senso stretto	231	226	218	228
Prodוז. beni alimentari e di consumo	121	117	113	117
Prodוז. beni di investim.	66	65	63	66
Prodוז. beni intermedi, energia e rifiuti	43	44	42	45
Costruzioni	149	159	158	167
Servizi	2.051	2.094	2.075	2.135
Commercio all'ingr.e al dett., trasporti e magaz., alloggio e ristor.	492	514	515	547
Servizi professionali	36	40	39	42
Altri servizi alle imprese	134	142	145	153
Servizi generali delle A.A.P.P.	-	-	-	-
Istruzione, sanità e assistenza sociale	215	214	211	217
Altri servizi alle persone	1.175	1.185	1.166	1.176
Totale dipendenti	2.580	2.636	2.616	2.696
		INDIPENDENTI		
Agricoltura, silvicoltura e pesca	63	63	69	63
Industria	153	155	153	140
Industria in senso stretto	59	56	57	53
Prodוז. beni alimentari e di consumo	40	39	40	36
Prodוז. beni di investim.	15	14	13	13
Prodוז. beni intermedi, energia e rifiuti	4	4	4	4
Costruzioni	94	99	96	87
Servizi	845	845	838	801
Commercio all'ingr.e al dett., trasporti e magaz., alloggio e ristor.	433	429	422	412
Servizi professionali	88	88	85	76
Altri servizi alle imprese	103	106	107	100
Servizi generali delle A.A.P.P.	-	-	-	-
Istruzione, sanità e assistenza sociale	91	92	85	82
Altri servizi alle persone	131	130	138	132
Totale indipendenti	1.061	1.063	1.059	1.004
		TOTALE DIPENDENTI E INDIPENDENTI		
Agricoltura, silvicoltura e pesca	212	220	233	230
Industria	532	540	528	534
Industria in senso stretto	290	282	274	280
Prodוז. beni alimentari e di consumo	162	156	152	153
Prodוז. beni di investim.	81	79	76	79
Prodוז. beni intermedi, energia e rifiuti	47	48	46	49
Costruzioni	243	258	254	254
Servizi	2.896	2.939	2.913	2.936
Commercio all'ingr.e al dett., trasporti e magaz., alloggio e ristor.	924	943	937	959
Servizi professionali	124	127	124	117
Altri servizi alle imprese	237	248	252	253
Servizi generali delle A.A.P.P.	-	-	-	-
Istruzione, sanità e assistenza sociale	306	307	296	298
Altri servizi alle persone	1.305	1.315	1.304	1.308
TOTALE	3.641	3.700	3.675	3.700

Fonte: Istat, Conti Nazionali

Tavola 6 - Tasso di irregolarità delle unità di lavoro a tempo pieno (ULA) per attività economica e posizione nella professione - Anni 2014-2017 (valori percentuali)

	2014	2015	2016	2017
		DIPENDENTI		
Agricoltura, silvicoltura e pesca	37,3	38,4	38,4	38,3
Industria	9,9	10,0	9,5	9,8
Industria in senso stretto	7,5	7,4	6,9	7,1
Prod. beni alimentari e di consumo	9,7	9,4	8,9	9,1
Prod. beni di investim.	5,9	5,7	5,4	5,5
Prod. beni intermedi, energia e rifiuti	6,3	6,4	6,1	6,3
Costruzioni	19,1	20,1	19,7	20,5
Servizi	17,4	17,5	17,0	17,1
Commercio all'ingr. e al dett., trasporti e magazz., alloggio e ristor.	14,8	15,1	14,5	14,7
Servizi professionali	10,3	10,7	10,0	10,7
Altri servizi alle imprese	7,4	7,6	7,4	7,5
Servizi generali delle A.A.P.P.	0,0	0,0	0,0	0,0
Istruzione, sanità e assistenza sociale	7,9	7,8	7,5	7,7
Altri servizi alle persone	51,8	52,3	51,8	52,0
Totale dipendenti	16,1	16,3	15,8	16,0
		INDIPENDENTI		
Agricoltura, silvicoltura e pesca	7,6	7,6	8,1	7,8
Industria	11,8	12,2	12,2	11,5
Industria in senso stretto	10,4	10,1	10,3	9,9
Prod. beni alimentari e di consumo	10,3	10,0	10,5	10,0
Prod. beni di investim.	10,0	9,7	9,4	9,5
Prod. beni intermedi, energia e rifiuti	12,5	12,1	11,6	11,6
Costruzioni	12,9	13,9	13,7	12,8
Servizi	16,5	16,5	16,5	16,0
Commercio all'ingr. e al dett., trasporti e magazz., alloggio e ristor.	17,8	17,8	17,7	17,5
Servizi professionali	8,3	8,2	8,0	7,2
Altri servizi alle imprese	14,9	15,4	15,9	15,1
Servizi generali delle A.A.P.P.				
Istruzione, sanità e assistenza sociale	19,2	19,1	17,9	17,1
Altri servizi alle persone	28,0	27,4	28,3	27,6
Totale indipendenti	14,6	14,7	14,8	14,2
		TOTALE DIPENDENTI E INDIPENDENTI		
Agricoltura, silvicoltura e pesca	17,4	17,7	18,3	18,4
Industria	10,3	10,5	10,2	10,2
Industria in senso stretto	8,0	7,8	7,4	7,5
Prod. beni alimentari e di consumo	9,8	9,5	9,3	9,3
Prod. beni di investim.	6,3	6,2	5,8	5,9
Prod. beni intermedi, energia e rifiuti	6,6	6,7	6,3	6,6
Costruzioni	16,1	17,2	16,9	17,0
Servizi	17,1	17,2	16,8	16,8
Commercio all'ingr. e al dett., trasporti e magazz., alloggio e ristor.	16,1	16,2	15,8	15,8
Servizi professionali	8,8	8,8	8,6	8,1
Altri servizi alle imprese	9,5	9,7	9,6	9,4
Servizi generali delle A.A.P.P.	0,0	0,0	0,0	0,0
Istruzione, sanità e assistenza sociale	9,6	9,5	9,0	9,0
Altri servizi alle persone	47,8	48,0	47,6	47,7
TOTALE	15,6	15,8	15,5	15,5

Fonte: Istat, Conti Nazionali