



Dossier
L'economia sommersa:
stime nazionali e regionali

Audizione del Presidente dell'Istituto nazionale di statistica Enrico Giovannini
presso la Commissione parlamentare di vigilanza sull'Anagrafe tributaria
Roma, 22 luglio 2010

L'economia sommersa: stime nazionali e regionali

Introduzione

L'Istat elabora correntemente le stime del Pil e dell'occupazione attribuibili alla parte di economia non osservata costituita dal **sommerso economico**. Quest'ultimo deriva dall'attività di produzione di beni e servizi che, pur essendo legale, sfugge all'osservazione diretta in quanto connessa al fenomeno della frode fiscale e contributiva. Tale componente è già compresa nella stima del Pil e negli aggregati economici diffusi dall'Istat sia a livello nazionale sia territoriale.

Secondo i criteri dell'Unione europea solo una *misura esaustiva* del Pil rende tale aggregato confrontabile fra i vari Paesi ed utilizzabile come indicatore per il calcolo dei contributi che gli Stati membri versano all'Unione, per il controllo dei parametri di Maastricht e per l'attribuzione dei fondi strutturali.

La valutazione dell'economia sommersa effettuata dall'Istat quantifica un valore minimo e un valore massimo di stime entro cui presumibilmente si colloca, a livello nazionale, il valore aggiunto occultato sia al fisco sia alle istituzioni statistiche¹. Stime specifiche sulla distribuzione di tale fenomeno per ripartizione e per regione non sono attualmente diffuse dall'Istat.

Le stime sull'occupazione non regolare sono diffuse con una maggiore regolarità (circa ogni anno) sia a livello nazionale sia territoriale; in particolare, nel 2010 sono state diffuse le stime nazionali aggiornate al 2009² e quelle ripartizionali e regionali al 2007³. Per la fine di settembre è prevista l'uscita dei conti economici regionali aggiornati fino all'anno 2009 e per tale data è previsto l'aggiornamento delle stime sulle unità di lavoro non regolari a livello regionale.

Il valore aggiunto non regolare

Nel 2008 il valore aggiunto prodotto nell'area del sommerso economico era compreso tra un minimo di 255 e un massimo di 275 miliardi di euro. Il peso dell'economia sommersa è compreso tra il 16,3 per cento e il 17,5 per cento del Pil (nel 2000 era tra il 18,2 per cento e il 19,1 per cento).

Il valore inferiore rappresenta la parte del Pil che è certamente ascrivibile al sommerso economico, quindi una ricchezza prodotta e occultata; il limite superiore,

¹ "La misura dell'economia sommersa secondo le statistiche ufficiali. Anni 2000-2008", Statistiche in breve, 13 luglio 2010.

² "La misura dell'occupazione non regolare. Anni 1980-2009", Tavole di dati, 14 aprile 2010.

³ "Indagine conoscitiva su taluni fenomeni distorsivi del mercato del lavoro (lavoro nero, caporalato e sfruttamento della manodopera straniera)". Audizione del Presidente dell'Istituto Nazionale di Statistica Prof. Enrico Giovannini, Roma, 15 aprile 2010. e "Noi Italia. 100 statistiche per capire il Paese in cui viviamo", Edizione 2010, 12 gennaio (<http://noi-italia.istat.it>).

invece, si riferisce alla parte del Pil che presumibilmente deriva dal sommerso economico ed ingloba anche una componente di più difficile quantificazione, data la commistione esistente tra problematiche di natura statistica e quelle di tipo più strettamente economico.

Se le prestazioni lavorative sono non regolari, quindi non direttamente osservabili, producono un reddito che non viene dichiarato dalle unità produttive che le impiegano. L'incidenza del valore aggiunto prodotto dalle unità produttive che impiegano lavoro non regolare risultava nel 2008 pari al 6,5 per cento del Pil, in calo rispetto al 2000 quando ne rappresentavano il 7,5 per cento.

Ma l'impiego di lavoro non regolare rappresenta soltanto una componente dell'economia sommersa. La parte più rilevante del fenomeno è costituita dalla sottodichiarazione del fatturato e dal rigonfiamento dei costi impiegati nel processo di produzione del reddito. Nel 2008 l'incidenza del valore aggiunto non dichiarato dovuto alle suddette componenti raggiungeva il 9,8 per cento del Pil (era il 10,6 per cento nel 2000) .

A livello settoriale l'evasione fiscale e contributiva è più diffusa nei settori dell'Agricoltura e dei Servizi, ma è rilevante anche nell'Industria. Se si considera la sola *economia di mercato*, senza considerare, cioè, il valore aggiunto prodotto dai *servizi non market* forniti dalle Amministrazioni pubbliche, il sommerso nel 2008 rappresentava il 20,6 per cento del Pil, contro il 17,5 per cento calcolato per l'intera economia.

L'approccio dell'Istat non consente, ovviamente, di stimare, la perdita potenziale di gettito derivante da strategie di elusione e da frodi, né di ricostruire l'ammontare di imponibile non dichiarato con riferimento a specifiche imposte.

Ai fini della stima dell'evasione fiscale è necessario far ricorso, quindi, oltre che alle stime dell'economia sommersa e degli aggregati di contabilità nazionale dell'Istat, anche a stime che utilizzano i dati dell'Istat come confronto, ossia le stime dell'IVA e dell'IRAP fornite dall'Agenzia dell'Entrate⁴. I dati fiscali consentono, in particolare, di descrivere la situazione economica dichiarata dai singoli contribuenti mentre gli aggregati di contabilità nazionale offrono una stima macroeconomica del sistema economico, comprensiva anche della componente occultata al fisco.

Le stime dell'Agenzia delle Entrate si fondano, in particolare, su una metodologia di confronto tra gli aggregati di contabilità nazionale e i valori dichiarati ai fini IVA e IRAP che può consentire di elaborare stime dettagliate sia a livello settoriale sia territoriale. La metodologia, ad esempio, per l'evasione dell'IVA parte dalla definizione della base imponibile teorica di riferimento (applicando le aliquote vigenti ai flussi di contabilità nazionale soggetti al versamento dell'imposta come, ad esempio, i consumi di famiglia e gli investimenti), della base imponibile dichiarata e ottiene come differenza la base imponibile non dichiarata.

⁴ La documentazione è riportata all'indirizzo www.agenziaentrate.it/ufficiostudi. Si veda anche la "Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2009" della Corte dei Conti, Volume I, Capitolo III [La gestione dell'entrata](#).

Il lavoro non regolare

Il fenomeno del lavoro nero, privo di contribuzione sociale e di garanzie assicurative, è diffuso a livello europeo ma in Italia assume forme e connotazioni tali che le azioni di contrasto, per essere efficaci, devono operare in più direzioni. La rilevanza che assumono le piccole imprese nel tessuto produttivo, la presenza di un'area, il Mezzogiorno, relativamente poco sviluppata e qualificata da un punto di vista economico e sociale, il peso economico dei settori produttivi *labour intensive* sono alcuni degli aspetti che rendono il nostro paese permeabile alla presenza di lavoro non regolare.

La rapida evoluzione dei flussi migratori a partire dagli anni novanta ha ulteriormente contribuito a segmentare il nostro mercato del lavoro e ad accrescere il dualismo tra occupazione regolare e non regolare. Si ricorda che gran parte dei lavoratori stranieri presenti sul territorio hanno conosciuto, per diversi anni, situazioni di irregolarità rispetto alla residenza e alla condizione lavorativa prima di transitare verso una situazione di regolarità a tutti gli effetti.

Il ricorso al lavoro non regolare, con il conseguente risparmio in termini di imposte e contributi, risulta conveniente sia per le imprese così come per le famiglie nella loro veste di datori di lavoro che impiegano colf o badanti. Il fenomeno per sua natura è difficilmente osservabile. Se da una parte alcune delle caratteristiche del fenomeno sono messe in luce dall'attività di vigilanza degli organi preposti (Inps, Inail e Ministero del Lavoro), l'estensione della sua misurazione all'insieme non osservabile delle numerose unità produttive coinvolte appare molto più complessa. Ciò che si nasconde al fisco, tuttavia, può essere *stimato* dalle istituzioni statistiche utilizzando tecniche di stima indirette e rilevazioni dirette rivolte alle famiglie. L'Istituto nazionale di statistica, nell'ambito delle stime sull'impiego del fattore lavoro nel processo di produzione del reddito, fornisce delle stime sul lavoro regolare e non regolare che consentono di quantificare e analizzare il fenomeno a livello settoriale e territoriale.

La contabilità nazionale definisce regolari le prestazioni lavorative registrate e osservabili dalle istituzioni fiscali-contributive e da quelle statistiche e amministrative. Sono considerate non regolari le prestazioni lavorative che non rispettano la normativa vigente in materia fiscale-contributiva, quindi non osservabili direttamente presso le imprese, le istituzioni e le fonti amministrative. Rimangono escluse dalla stima tutte le diverse forme di irregolarità parziale (il cosiddetto lavoro grigio), in genere connesse al ridotto pagamento dei contributi, alla pratica della retribuzione fuori busta, all'utilizzo irregolare di contratti di prestazione d'opera.

Le più recenti stime prodotte dall'Istat riferite all'anno 2009 indicano in circa 2 milioni e 966 mila le unità di lavoro (Ula) che risultano non regolari. Le *Ula* sono l'unità di analisi che quantifica in modo omogeneo il volume di lavoro svolto da coloro che partecipano al processo di produzione; sono ottenute dalla somma delle posizioni lavorative a tempo pieno e delle prestazioni lavorative a tempo parziale (principali e secondarie) trasformate in unità equivalenti a tempo pieno. Nello stesso periodo, il tasso di irregolarità, calcolato come incidenza delle unità di lavoro

non regolari sul totale delle unità di lavoro, risulta pari al 12,2 per cento e si presenta in diminuzione rispetto al 2001 quando le unità di lavoro irregolari si attestavano intorno ai 3 milioni e 280 mila unità e il tasso raggiungeva il 13,8 per cento.

I più recenti dati sull'input di lavoro a livello ripartizionale e regionale sono stati pubblicati dall'Istat nella Statistica in breve "Principali aggregati dei conti economici regionali. Anno 2008" il 15 ottobre 2009. In tale ambito le stime sono state diffuse per l'input di lavoro nel suo complesso, mentre qui di seguito sono presentati gli indicatori ripartizionali e regionali per la sola componente non regolare⁵.

Il fenomeno del lavoro non regolare si differenzia molto a livello territoriale. La diversa intensità emerge chiaramente dall'analisi dei dati ripartizionali sui *tassi di irregolarità*, calcolati come rapporto percentuale tra le unità di lavoro irregolari di una ripartizione geografica e il complesso delle unità di lavoro occupate nella stessa area territoriale.

Il classico schema che vede le regioni del Nord e poi del Centro comportarsi meglio di quelle del Mezzogiorno è pienamente rispettato. La quota di lavoro irregolare del Mezzogiorno, infatti, è più che doppia rispetto a quella delle due ripartizioni settentrionali.

Tra il 2001 e il 2007, l'occupazione irregolare si è complessivamente ridotta a livello sia nazionale sia ripartizionale (Tavola 1). Le flessioni più marcate si registrano nel Centro e nel Mezzogiorno (rispettivamente -2,9 e -2,8 per cento).

Tavola 1 - Tasso di irregolarità delle unità di lavoro per ripartizione territoriale - Anni 2001-2007 (percentuale sul totale delle unità di lavoro)

Ripartizioni geografiche	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Nord-ovest	10.2	8.9	7.7	8.3	8.5	9.0	9.2
Nord-est	9.8	8.9	8.0	8.2	8.4	8.4	8.6
Centro	13.1	11.5	10.0	10.5	10.7	10.3	10.2
Mezzogiorno	21.1	20.4	19.7	19.2	19.7	19.5	18.3
Italia	13.8	12.7	11.6	11.7	12.0	12.0	11.8

Le differenze territoriali emergono ancora più chiaramente dall'analisi dei tassi di irregolarità a livello regionale (Tavola 2).

Le quattro regioni del Centro nel loro insieme superano il 10 per cento con un comportamento peggiore in Umbria e Lazio. Tra le regioni meridionali spicca il valore particolarmente alto della Calabria (27,3 per cento) seguita a distanza da Molise e Basilicata. Per contro il valore dell'Abruzzo è inferiore a quello medio nazionale.

⁵ L'aggiornamento e l'allineamento delle informazioni alle stime nazionali diffuse il 1° marzo 2010 sarà effettuato, coerentemente con la programmazione dell'Istat, ad ottobre dello stesso anno.

Tutte le regioni del Nord mostrano una tendenziale riduzione del tasso di irregolarità dal 2001 al 2007, ad eccezione della Valle d'Aosta. Campania, Sicilia e Lazio registrano le riduzioni di gran lunga più consistenti, mentre Molise e Calabria registrano aumenti superiori a un punto percentuale.

Tavola 2 - Tasso di irregolarità delle unità di lavoro per regione - Anni 2001-2007
(percentuale sul totale delle unità di lavoro)

Regioni	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Piemonte	10,8	9,5	8,3	8,8	9,7	10,1	9,8
Valle d'Aosta	10,0	9,9	9,8	10,6	10,9	10,9	10,5
Lombardia	9,4	8,1	7,0	7,6	7,4	7,9	8,4
Bolzano - Bozen	9,1	8,8	8,8	8,5	9,0	8,4	8,4
Trento	9,1	8,4	8,0	8,3	8,8	8,7	8,7
Veneto	9,9	8,8	7,9	8,3	8,3	8,3	8,6
Friuli Venezia Giulia	11,4	10,7	9,9	9,8	10,3	10,7	10,7
Liguria	14,0	12,2	10,9	11,7	12,7	12,8	12,1
Emilia Romagna	9,4	8,5	7,4	7,5	7,8	7,8	8,1
Toscana	10,6	9,5	8,4	8,4	8,9	8,7	8,6
Umbria	14,8	13,0	11,0	12,0	12,1	12,6	12,6
Marche	11,8	10,5	9,8	9,8	9,6	10	10,1
Lazio	15,1	13,1	11,0	12,1	12,0	11,3	11,0
Abruzzo	13,5	13,6	12,0	12,0	12,7	12,3	11,5
Molise	18,2	18,5	18,1	17,3	18,2	19,3	19,4
Campania	23,0	22,2	21,2	21,0	19,8	19,1	17,3
Puglia	18,8	18,2	16,9	15,5	16,6	17,3	16,9
Basilicata	19,0	19,3	19,8	18,7	19,0	20,3	19,0
Calabria	26,0	26,0	24,7	26,2	27,6	28,3	27,3
Sicilia	23,0	21,9	21,4	19,7	21,5	20,1	18,8
Sardegna	18,4	17,2	18,2	19,6	19,1	19,8	18,8
Totale Italia	13,8	12,7	11,6	11,7	12,0	12,0	11,8

La grande distanza nei tassi di irregolarità tra le diverse zone del Paese può solo in parte essere spiegata da una diversa composizione settoriale e dimensionale delle rispettive economie. Tuttavia, non si può trascurare il fatto che il lavoro sommerso, oltre a essere più diffuso nelle unità produttive di minori dimensioni, è anche caratterizzato da forti specificità settoriali (Tavola 3 e Grafico 1).

Nell'agricoltura quasi un quarto dell'occupazione è irregolare, con una variabilità territoriale limitata. Il Mezzogiorno è l'area che presenta il più alto tasso di irregolarità nel settore (25,3 per cento) con la Campania e la Calabria che registrano tassi superiori alla media dell'area (rispettivamente 31,4 per cento e 29,4

per cento). A livello regionale, il Lazio presenta il più alto tasso di irregolarità in agricoltura (32,8 per cento), mentre il tasso più basso è rilevato in Trentino Alto Adige (di poco superiore al 14 per cento).

Molto più contenuto il tasso di irregolarità dell'industria in senso stretto nelle regioni centro-settentrionali (con tassi pari al 3,2 per cento nel Centro, all'1,6 per cento del Nord-Ovest e all'1,5 per cento del Nord-Est), mentre nel Mezzogiorno raggiunge livelli significativi (12,1 per cento).

Il settore delle costruzioni presenta una significativa variabilità a livello ripartizionale con le regioni meridionali che raggiungono un valore intorno al 19 per cento e quelle del nord-est che si attestano sul 2,7 per cento. Il settore delle costruzioni, in particolare, registra tassi di irregolarità superiori al 12 per cento in tutte le regioni del Centro e del Mezzogiorno raggiungendo il 40,9 per cento in Calabria e il 22,4 per cento in Sicilia.

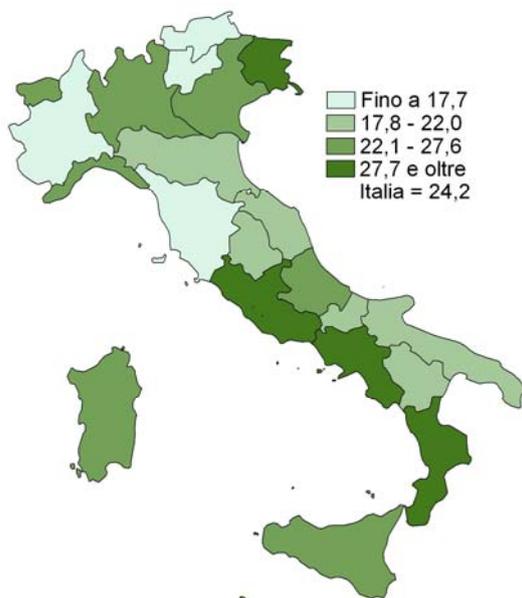
Nell'ambito dei servizi i differenziali tra le ripartizioni si riducono e questo evidenzia una debolezza specifica del settore che si basa su un'organizzazione del lavoro ancora molto frammentata e che rende il fenomeno mediamente diffuso su tutto il territorio nazionale, in particolare in alcuni comparti produttivi (alberghi, pubblici esercizi, trasporto in conto terzi e servizi domestici). Tuttavia anche nei servizi si osserva una quota di lavoro irregolare superiore a quella media nazionale (13,4 per cento) nelle regioni meridionali (18,5 per cento). La regione con il tasso di irregolarità più elevato è la Calabria (25,1 per cento), quella con il tasso inferiore il Trentino Alto-Adige (di poco superiore al 9 per cento).

Tavola 3. - Tassi di irregolarità delle unità di lavoro per ripartizione e settore di attività economica nel 2007

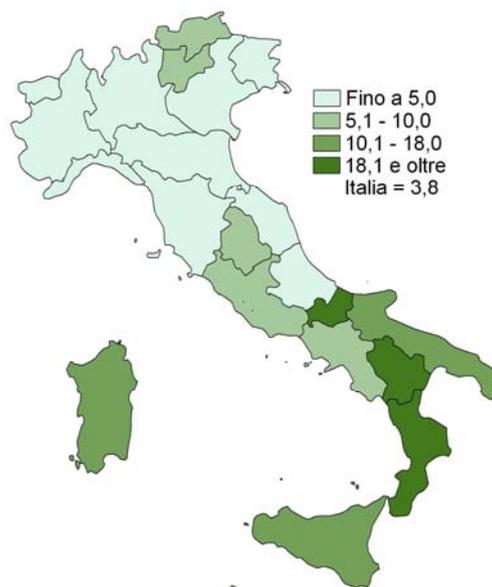
Ripartizioni geografiche	Totale economia	Agricoltura	Industria			Servizi
			Totale	in senso stretto	costruzioni	
Nord-ovest	9,2	23,4	2,7	1,6	6,6	11,6
Nord-est	8,6	22,9	1,7	1,5	2,7	11,2
Centro	10,2	23,1	4,7	3,2	7,9	11,5
Mezzogiorno	18,3	25,3	14,9	12,1	19,1	18,5
Italia	11,8	24,2	5,5	3,8	9,8	13,4

Figura 1 – Tassi di irregolarità delle unità di lavoro per settore d'attività – Anno 2007 (valori percentuali)

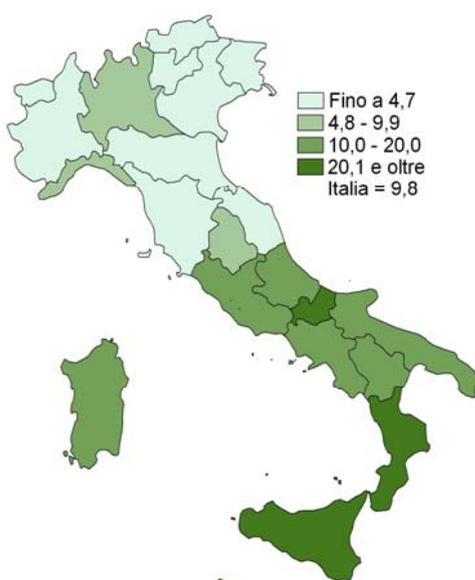
Agricoltura



Industria in senso stretto



Costruzioni



Servizi

